

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Participación política y religión: límites al pluralismo y a la ayuda exterior: una aproximación desde el derecho y la política

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Gaspar Atienza Becerril

Directora

Soledad Torrecuadrada García-Lozano

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Título de la Tesis Doctoral

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y RELIGIÓN: LÍMITES AL
PLURALISMO Y A LA AYUDA EXTERIOR.
UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO Y LA POLÍTICA**

Doctorando

GASPAR ATIENZA BECERRIL

Directora de la Tesis

**SOLEDAD TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

Madrid, Junio de 2015

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 6 |
| I. ORDEN EN MOVIMIENTO | 6 |
| II. PODER Y DERECHO | 8 |
| III. POR QUÉ PARTIDOS POLÍTICOS | 12 |
| IV. ESTRUCTURA ANALÍTICA | 13 |
| V. ¿DERECHO INTERNACIONAL EN POLÍTICA EXTERIOR? | 17 |
| VI. PLAN DE TRABAJO | 19 |
| CAPÍTULO 1 EL PODER Y EL DERECHO EN EL ORDEN INTERNACIONAL | 20 |
| I. ASPECTOS PRELIMINARES | 20 |
| II. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO VS. POLÍTICA INTERNACIONAL; DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES | 21 |
| 1. LA ESCUELA REALISTA | 24 |
| 2. COMIENZO DEL INSTITUCIONALISMO: EL LIBERALISMO | 27 |
| 3. LA INSUFICIENCIA DE LAS TEORÍAS EXPUESTAS | 33 |
| III. EL PROBLEMA DEL MARCO INTERDISCIPLINARIO, ¿EL FIN DEL DERECHO? | 36 |
| 1. FUSIÓN (O CONFUSIÓN) DE PODER Y DERECHO INTERNACIONAL. LA FUNCIÓN DEL PODER EN EL DERECHO INTERNACIONAL | 42 |
| A) Relaciones entre poder y Derecho | 42 |
| B) La paradoja del equilibrio de poderes | 44 |
| C) ¿Es posible la independencia del Derecho Internacional? | 49 |
| 2. LA SOCIEDAD O COMUNIDAD INTERNACIONAL. LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS COMÚN | 54 |
| 3. LA NORMA TRAS EL INTERÉS COMÚN: APROXIMACIONES EUROPEA Y AMERICANA | 62 |
| 4. CAPACIDAD EJECUTIVA DEL DERECHO | 68 |
| 5. LA LEGITIMIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL | 75 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| CAPÍTULO 2 LA NORMA DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA | 80 |
| I. ASPECTOS PRELIMINARES | 80 |
| II. LA DEMOCRACIA Y EL PLURALISMO POLÍTICO | 83 |
| 1. ELEMENTOS PARA LA DEMOCRACIA | 83 |
| 2. PLURALISMO POLÍTICO EN PAÍSES DE MAYORÍA MUSULMANA; EL CASO DE TURQUÍA | 87 |
| III. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO | 94 |
| 1. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO COMO CONDICIÓN PARA RECONOCER UN ESTADO | 94 |
| 2. ¿GOBIERNO DEMOCRÁTICO UNIVERSAL? | 95 |
| IV. LA NORMA DEMOCRÁTICA EUROPEA Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR | 98 |
| 1. EL CONSEJO DE EUROPA | 98 |
| 2. LA DEMOCRACIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN | 100 |
| 3. NIVELES DE ANÁLISIS DE LA NORMA DEMOCRÁTICA | 103 |
| A) Criterios democráticos en la Política de Acceso a la UE | 105 |
| B) La política de estabilización y asociación y la configuración de un gobierno democrático como condición para el reconocimiento de Estados | 107 |
| C) La norma democrática europea en la política de vecindad. La cláusula democrática. Palestina en 2006 y Túnez en 2014 | 109 |
| a) La cláusula democrática | 110 |
| b) El caso de las elecciones palestinas de 2006; otro reto para la norma democrática europea | 113 |
| a') Las elecciones | 113 |
| b') Las condiciones impuestas a Hamas | 121 |
| c') La legalidad de las condiciones | 126 |
| d') La necesidad de partidos políticos fuertes | 129 |
| c) El caso de Túnez; la constitución de 2014, ¿un modelo para la región? | 133 |
| CAPÍTULO 3 | 137 |
| EL PARTIDO ANTIDEMOCRÁTICO O ANTISISTEMA. | |
| LAS DEMOCRACIAS FRÁGILES | 137 |

| | | |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| I. | ASPECTOS PRELIMINARES | 137 |
| II. | DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA | 138 |
| III. | EL CONCEPTO ABSOLUTO O RELATIVO DEL PARTIDO ANTIDEMOCRÁTICO O ANTISISTEMA | 145 |
| IV. | AUSENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS: LA INCERTIDUMBRE DE LAS TRANSICIONES | 152 |
| 1. | EL PAPEL DE OTROS ESTADOS E INSTITUCIONES | 152 |
| 2. | LA INCERTIDUMBRE DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS | 155 |
| A) | Las democracias frágiles | 155 |
| B) | El progreso democrático: evolución gradual o secuencial | 158 |
| a) | La secuenciación democrática | 158 |
| b) | Gradualismo | 165 |
| c) | Factores externos en la política de partidos: los efectos de la globalización | 172 |
| a') | Globalización de la política de partidos | 175 |
| b') | Efectos de la globalización en partidos políticos islamistas | 177 |
| d) | Arabismo e Islamismo | 180 |
| C) | El papel de los actores externos: los problemas de la ayuda oportunista | 182 |
| | CAPÍTULO 4 EL PARADIGMA DE LA AYUDA A LA POLÍTICA DE PARTIDOS. LOS LÍMITES DE LA AYUDA INTERNACIONAL | 194 |
| I. | EL CARÁCTER NO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ISLAMISTAS. LA INEXISTENCIA DE TESTS; LA CUESTIÓN DE LA ESTABILIDAD | 200 |
| 1. | PARTIDOS ANTI-DEMOCRÁTICOS. FALTA DE IDEOLOGÍA, LA DIFICULTAD DE CATEGORIZAR DEMOCRÁTICO VERSUS NO DEMOCRÁTICO | 201 |
| 2. | LA SUSTANCIA DE LO ANTIDEMOCRÁTICO: QUÉ PRUEBA, QUÉ AMENAZA, QUÉ JUSTIFICACIONES | 205 |
| A) | La presunción democrática | 206 |
| B) | Posibles justificaciones para prohibir un partido | 207 |
| C) | La amenaza para el orden democrático | 210 |
| II. | GOBIERNO Y / U OPOSICIÓN ANTIDEMOCRÁTICOS | 213 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| III. LOS IMPERATIVOS DE LA CONTIENDA ELECTORAL | 218 |
| IV. ¿MULTICULTURALISMO DEMOCRÁTICO? | 223 |
| V. LA RELIGIÓN NO ESTÁ EN DECLIVE | 228 |
| CAPÍTULO 5 CONCLUSIÓN: DESAFÍOS EUROPEOS | 234 |
| I. PRELIMINAR | 234 |
| II. DEBILITAR O FORTALECER PARTIDOS ISLAMISTAS. LOS CRITERIOS APLICABLES | 240 |
| III. ¿UNA SOLA CULTURA UNIVERSAL? | 244 |
| RESUMEN EN INGLÉS | 249 |
| I. INTRODUCTION | 249 |
| II. POWER AND LAW | 249 |
| III. THE DEMOCRATIC NORM | 250 |
| IV. ANTIDEMOCRATIC PARTIES. FRAGILE DEMOCRACIES | 251 |
| V. LIMITS TO INTERNATIONAL AID | 252 |
| BIBLIOGRAFÍA | 254 |
| I. DOCTRINA | 254 |
| II. OTROS DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS | 277 |
| III. DOCTRINA ADICIONAL CONSULTADA | 283 |

INTRODUCCIÓN

I. ORDEN EN MOVIMIENTO

Las sociedades son entes en constante movimiento; la sociedad internacional, entendida como el conjunto de individuos, Estados, entes supranacionales y demás estructuras organizativas, es también un ente en evolución que influye en todos sus integrantes y se ve, al mismo tiempo, afectado e influido por ellos. La sociedad de hoy dista mucho de ser la que politólogos y expertos en relaciones internacionales (en adelante RI) preveían en la primera mitad de los años 90, tras la caída del muro de Berlín; dista mucho de ser la sociedad que estadistas, realistas, idealistas o juristas creyeron constituir o vislumbrar en las últimas décadas del siglo XX. Todas las teorías y tesis formuladas han sido negadas, total o parcialmente, por la realidad de la sociedad internacional en cada momento¹.

En su afán por explicar la evolución del orden internacional, las teorías de las RI barajan un ilimitado número de variables que de una u otra forma configuran sus argumentaciones. Como en un juego de ajedrez en el que las piezas las constituyen las cuestiones políticas, económicas, religiosas, sociales, culturales o jurídicas las tesis más ambiciosas pretenden abarcar cuantos elementos existen y mediante su análisis e interacción prever las acciones de individuos, Estados y organizaciones internacionales. Las variables son infinitas, y el análisis, como indican M. Hollis² o M. Doyle³, puede dividirse en tres niveles: el sistema

¹ Karl Popper sostenía que: “Nuestras teorías, que comienzan con los mitos primitivos y por evolución se tornan en teorías científicas, son realmente hechas por el hombre, como dijo Kant. Intentamos imponerlas al mundo, y podemos siempre adherirnos dogmáticamente a ellas si lo deseamos, incluso si son falsas (como parece que son no sólo la mayoría de los mitos religiosos, sino también la teoría de Newton, que es la que Kant tenía en mente). Pero aunque al principio tengamos que adherirnos a nuestras teorías –sin teorías no podemos siquiera comenzar, porque no tenemos ninguna otra cosa que nos guíe –, podemos en el curso del tiempo, adoptar una actitud más crítica hacia ellas. Podemos intentar reemplazarlas por algo mejor si con su ayuda hemos aprendido dónde se encuentra el fallo en esas teorías. De este modo puede surgir una fase científica o crítica del pensamiento, que está precedida necesariamente por una fase acrítica”. POPPER, K. *Búsqueda sin término. Una autobiografía intelectual*. Alianza Editorial, 2002, Madrid, Pág. 95.

² HOLLIS, M, y SMITH, S. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford University Press, Nueva York, 2003.

³ DOYLE, M. *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*. Norton & Company, Nueva York, 1997.

internacional frente al Estado-nación, el Estado-nación frente a su modo de organización (régimen interior), y su modo de organización frente al individuo. Estos tres niveles de análisis, referidos por K. Waltz como “*Man, the State and War*”⁴, forman la base de las teorías de las RI que han proliferado mayoritariamente a partir de la II Guerra Mundial.

En el extenso abanico de teorías, el realismo y el liberalismo se encuentran en polos opuestos. El realismo clásico transformado en neo-realismo (Hobbes, Maquiavelo, Morgenthau, y luego el mismo Waltz) parte de la idea de un mundo en anarquía, en ausencia de un régimen o estructura común que guíe a la sociedad internacional y caracterizado por la constante lucha entre los Estados por el poder sobre la base de un razonamiento sociológico mundial. Por su parte las múltiples vertientes del idealismo (o liberalismo) parten, todas ellas, de la relevancia de la libertad del individuo, aunque conceden mayor o menor importancia a las organizaciones internacionales, al Derecho Internacional (en adelante DI) y a las estructuras supranacionales en atención a diversos razonamientos y argumentos. El conjunto de ideas y hechos forman la estructura de las teorías internacionales⁵; la forma en que se relacionen, y la primacía que se conceda a unos sobre otros configurará su forma de ser, su *modus operandi*.

Por otro lado, mientras que algunos juristas sostienen que el DI se compone principalmente de la relación de hechos y actos que ocurren en el orden internacional (critican una concepción teórica del Derecho, aislada de los sucesos internacionales e intereses que guían las relaciones de los Estados), para otros en

⁴ WALTZ, K. N. *Man, the State and War. A theoretical Analysis*. Columbia University Press, Nueva York, 1959.

⁵ Celestino del Arenal describía las 8 exigencias que deben inspirar una teoría de las relaciones internacionales: (1) los problemas deben tratarse de forma global, lo que implica tomar como punto de referencia la sociedad internacional; (2) deben buscarse generalizaciones y tendencias, regularidades, aunque el sistema sea complejo; (3) deben buscarse las cuestiones relevantes desde el punto de vista de la sociedad internacional; (4) relación con el mundo real; la teoría debe basarse en la observación antes de partir de un postulado a priori, debe ser inductiva antes que deductiva; (5) la adaptación de una perspectiva dinámica e histórica, pues las RI están sometidas al cambio y a la evolución, (6) la teoría no puede ser neutral; debe estar unida a la afirmación de ciertos valores; el teórico tiene un compromiso ético y moral respecto del hombre, (7) orientación de la teoría hacia la acción, y (8) reconocimiento del tratamiento totalizador de los problemas bajo estudio que alcanza lo general y lo particular (ciencia total). ARENAL, C. “Problemas y Perspectivas de las relaciones internacionales como teoría y como ciencia”, en *Pensamiento Jurídico y Sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*. Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986

el Derecho prima el conjunto de las ideas que se expresan a través de las normas, los principios o los valores comunes (ideas permeables a las sociedades nacionales que influyen en la toma de decisiones políticas y en los individuos). Estas dos posturas son alternativas y excluyentes en sus acepciones más puristas, pero insuficientes tomadas de forma aislada. Si se interpretan con cierta relatividad podrían considerarse complementarias.

Esta tesis intenta alejarse del idealismo utópico que a partir de la I Guerra Mundial ha inundado una parte de la doctrina de DI, pero también del neo-realismo de autores clásicos como K. Waltz. De esta forma, defiende la relevancia e influencia, aún con sus limitaciones, del DI en el régimen de organización de los Estados y en la aplicación interna de ideas o premisas provenientes de terceros países; y al situarse en ese campo intermedio reconoce que puede ser criticado desde ambas vertientes.

Se adentra esta tesis en el campo del DI y de las RI, en la interacción entre Derecho y poder o Derecho y Política. Así, tiene sentido su encuadre en el programa de doctorado de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid.

II. PODER Y DERECHO

La tradición del jurista internacional europeo es desvincular, en la medida de lo posible, la política del Derecho a los efectos de preservar la valía y legitimidad del Derecho, de actuar como un garante del orden jurídico existente más que como un legislador del mismo por el contenido político que ello implica. De ahí que tradicionalmente el jurista europeo, a diferencia del norteamericano o anglosajón, defienda más una labor de observación y análisis que de participación activa. No obstante en las últimas décadas ha aumentado el número de académicos y juristas dispuestos a vincular ambos campos de estudio y analizar los efectos causales de las normas en la política mundial. En la doctrina anglosajona es más común este estudio conjunto, e incluso se ha llegado a desarrollar una propuesta de agenda a tal fin.

A pesar de ello, en algunos temas y particularmente en el estudio de la promoción democrática, la bibliografía de las Ciencias Políticas (en adelante CP)

suele desvincularse de la jurídica; en un tema central en esta tesis, la exclusión de partidos políticos del campo electoral, la doctrina jurídica americana y de CP aún mantienen una importante falta de comunicación. En la década de los noventa comenzó a surgir la posibilidad de formalizar un nuevo campo de estudio interdisciplinar entre las RI y el DI⁶, la posibilidad de que el DI utilizara teorías y mecanismos de las RI y de que esta última aceptara cuestiones normativas como elementos determinantes de la actuación de los Estados.

En tres áreas convergían los campos mencionados: gobernanza internacional, construcción social y agenda liberal⁷. Mientras que parte de la doctrina estimaba que el DI acude al RI por su déficit de realidad, otros lo consideraban como una afirmación de la primera de estas áreas en el ámbito teórico como práctico. En cualquier caso, a partir de entonces muchos juristas, inspirados en la escuela norteamericana, comenzaron a utilizar las RI para complementar el DI y así contribuir a la creación de un sistema jurídico más dinámico que pudiera aproximarse a la realidad internacional del momento⁸.

A este estudio interdisciplinar hay que añadir el campo de las Ciencias Políticas y específicamente el área de democratización o transiciones democráticas que, al mismo tiempo, se ha visto tan influido por el área de las RI. Tras la expansión democrática de los años 70, 80 y 90, muchos autores analizaron las transiciones democráticas entonces acaecidas⁹, y el área de las CP¹⁰ buscó identificar elementos comunes en los distintos procesos ocurridos en áreas geográficas y en condiciones nacionales, culturales, políticas o económicas muy diferentes. De esta forma se intensificó el estudio de la promoción democrática y de la participación de Estados, actores no estatales e instituciones internacionales

⁶ SLAUGHTER, A.M., TULUMELLO, A. S. Y WOOD, S. "International Law and International Relations Theory: a new generation of interdisciplinary scholarship", en *American Journal of International Law*, Vol. 92, 1998.

⁷ Ibid, Pág. 369.

⁸ Para Stephen D. Krasner, el estudio de las RI y del DI no siempre estuvieron tan separados. Hasta la década de 1970, el DI era parte de curriculum de todos los estudios de RI, pero desde entonces el estudio de las RI generó programas y teorías más específicas. KRASNER, S.D. "International Law and International Relations: together, apart, together?", en *Chicago Journal of International Law*, Vol. 1, Núm. 1, Artículo 10, Primavera 2000.

⁹ Por poner sólo algunos ejemplos: Adam Przeworski, Robert R. Kaufmann, Stephen Haggard, José María Maravall, etc.

¹⁰ Hasta entonces centrado en el estudio de las transiciones democráticas y de los elementos internos que las afectaban, de los procesos democráticos en sí.

en el cambio de régimen de otros Estados, es decir, sobre el efecto de las RI—de los factores internacionales—en la política interna estatal. En paralelo, en el área del DI comenzaba a desarrollarse la teoría de la norma democrática¹¹, que, en pocas palabras, defendía la existencia de unos principios universalmente reconocidos por los que la democracia se consideraba la única forma legítima de gobierno.

En consecuencia, tres campos de estudio convergen en el análisis de la democratización (desde un punto de vista interno—política estatal—, como externo—los efectos de la globalización y de actores internacionales en la estructura de los regímenes internos): el DI, las RI y las CP. Es decir, un estudio coherente de las tesis que aquí se plantean requiere añadir a los campos del DI y las RI bajo los que se encuadra este trabajo, el de las CP. La distancia entre la teoría Política y la teoría del Derecho ha sido objeto de múltiples estudios, y el filósofo alemán Jürgen Habermas lo describe de la forma siguiente:

*“Escindidas y desgarradas así entre facticidad y validez la teoría de la política y la teoría del derecho se disgregan hoy en posiciones que apenas tienen en sí nada que decirse. La tensión entre planteamientos normativistas, que siempre corren el riesgo de perder el contacto con la realidad social, y planteamientos objetivistas que eliminan todos los aspectos normativos, puede servir como advertencia para no empecinarse en ninguna orientación ligada a una sola disciplina, sino mantenerse abiertos a distintos puntos de vista metodológicos (participante vs. observador), a diversos objetivos teóricos (reconstrucción efectuada en términos de comprensión y de análisis conceptual vs. descripción y explicación empíricas), a las diversas perspectivas que abren los distintos roles sociales (juez, político, legislador, cliente de las burocracias estatales, y ciudadano) y a distintas actitudes en lo que se refiere a pragmática de la investigación (hermenéutica, crítica, analítica, etc.).”*¹²

¹¹ Como se verá más adelante en este trabajo, expuesta inicialmente en la bibliografía jurídica norteamericana por Thomas Franck y James Crawford, entre otros.

¹² HABERMAS, J. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Ed. Trotta, 4ª Edición, Madrid, 2005, Pág. 68.

Como Política y Derecho, el debate nos lleva al campo de la normatividad y la especificidad, a la discusión sobre la necesidad de una ley estática o dinámica, formal o informal (más o menos rígida) adaptable a la velocidad de los cambios en el orden internacional. O lo que es lo mismo, a analizar el impacto causal del Derecho en la política y en el poder.

Esta tesis interdisciplinar, pues, partiendo de los campos ya mencionados, busca un argumento dinámico que conceda al DI la consideración que merece en la elaboración de la política exterior y el estudio de las RI: que lo considere un elemento definitorio, útil y esencial.

¿Pero por qué antes de analizar la política de la Unión Europea (UE) hacia partidos políticos islamistas del mundo mediterráneo hay que analizar el poder y el Derecho en el orden internacional? ¿Por qué adentrarnos en el mundo del DI cuando parece que las decisiones bajo análisis pertenecen al mundo de la política y de los intereses estatales? ¿Qué necesidad hay de analizar la cobertura jurídica y sus implicaciones? La cuestión es que aunque realicemos un análisis político o económico de los intereses en juego, también necesitamos comprender las consecuencias jurídicas de las acciones políticas y la interacción – y sus efectos y consecuencias – del Derecho y el poder internacional. Con el límite del imperialismo, y por temor al mismo, la UE puede hallar los fundamentos jurídicos de sus decisiones políticas, sin caer en la parálisis o en el excesivo formalismo de sus acciones.

Juristas, políticos y diplomáticos europeos se cuestionan la relevancia del DI en la política exterior europea. ¿Tiene algún efecto causal en la formación de la política exterior europea? ¿Debería y podría tenerlo? ¿Tiene algún uso? Estas preguntas, y muchas otras, surgirán a partir de la discusión que se plantea en este trabajo.

Tradicionalmente el realismo internacional concebía el poder político como la fuerza que guía la relación entre Estados, el Estado - nación como el principal actor en el orden internacional y la búsqueda de poder el inevitable objetivo de la política exterior de los Estados. Así entendida, la política internacional se concibe como una constante lucha por el poder¹³. En contraposición al realismo, las teorías

¹³ Esta era la tradición realista, como indicaba Michael Doyle (DOYLE, M. Vid *supra* Nota 3). Para Doyle un principio básico del realismo (en versión simplificada) es entender la política

liberales de las RI conceden a otros actores mayor o menor grado de influencia, y consideran el DI un elemento más o menos definitorio del orden internacional¹⁴. La idea liberal abarca desde aquellos que sólo entienden indiscutible la existencia de principios fundamentales y derechos humanos globales, hasta aquellos que pretenden hallar en la democracia liberal la norma universal que conduce a la paz y prosperidad global. Como veremos, estas doctrinas dentro del mundo del DI y de las RI defenderán una u otra forma de relación entre poder y Derecho.

III. POR QUÉ PARTIDOS POLÍTICOS

Con el propósito de concretar este ámbito tan extenso, se ha centrado el estudio en las justificaciones jurídicas para excluir partidos políticos del campo electoral en regímenes fuera de la UE, y todo ello en el marco de la política exterior europea. A estos efectos se ha mirado hacia países del Norte de África y Oriente Medio, países que en muchos casos están en transición o han sufrido cambios tras los alzamientos de la primavera árabe iniciada en 2010.

Pero no cabe duda de que no hay uniformidad en los aspectos jurídicos, religiosos, culturales o políticos en los países de esta región, ni tampoco de que un concepto no puede ser implantado de igual forma en distintos países. No obstante existen tres características comunes que son fundamentales para esta tesis: la primera es la ausencia de regímenes democráticos (con la salvedad de Israel, aunque el estudio de esta cuestión no es parte de este trabajo, y del nuevo régimen de Túnez) en la región. La segunda es que en algunos casos nos encontramos con Estados frágiles; Estados que, a diferencia de los europeos, no ejercen pleno dominio sobre su población o no extienden sus redes de protección como lo hacen los Estados sociales europeos. La tercera es el Islam.

mundial como un estado constante de conflicto entre Estados y sociedades, un sistema en el que la guerra se ve como una posibilidad existente y continuada, y en el que los Estados deben estar siempre atentos ante esta constante amenaza y posibilidad.

¹⁴ En el centenario del inicio de la Primera Guerra Mundial, gran número de autores han debatido sobre las razones que llevaron a los líderes de la época a procurar, en mayor o menor medida, justificar que habían sido forzados a entrar en la guerra y que por lo tanto ellos no podían ser los agresores. Es decir, todos querían demostrar que no habían incumplido las normas jurídicas internacionales en vigor, si no que se veían obligados a intervenir en defensa propia. El orden jurídico no impidió la guerra, pero sí influyó en la toma de decisiones que inexorablemente llevó a ella.

No se pretende aquí estudiar todas las fuerzas y factores existentes y su interacción en estos países, ni cómo estos factores influyen en el desarrollo de la democracia en dicha región. Tomando al DI¹⁵ como parte integrante y determinante de su realidad sociológica, se procura estudiar el efecto de la norma democrática en el desarrollo democrático a través de las acciones exteriores de la UE. Por desarrollo democrático debemos entender, a los efectos de este trabajo, dos cuestiones; por un lado la posibilidad de instaurar un régimen democrático liberal en sí mismo, y por otro la aparición de elementos individuales que aun siendo característicos de una democracia no la constituyen con su sola presencia.

No existe un régimen democrático perfecto ni exportable íntegramente a otro Estado, pero algunas de sus características sí cruzan fronteras. El requisito mínimo para una democracia es la existencia de elecciones competitivas, libres e imparciales en un contexto de pluralidad política, y si bien en los últimos años ha crecido el número de elecciones en Oriente Medio, la simple celebración de un proceso electoral no constituye una democracia. A partir de aquí la constitución del Estado de Derecho, la formación de la opinión pública, la competitividad política, la responsabilidad y respuesta de los gobernantes, el respeto por las libertades políticas y sociales o la igualdad, constituyen el grupo de elementos que determinarán el grado democrático de un régimen determinado, aunque no necesariamente antidemocrático. De los muchos elementos que pueden afectar la instauración de un régimen democrático, este trabajo se centra en el DI.

IV. ESTRUCTURA ANALÍTICA

Como indica M. Hollis¹⁶, el cambio político puede analizarse en dos direcciones: de arriba abajo, mediante el análisis de la acción por referencia a un movimiento en una estructura social (Marx), y de abajo arriba, por las acciones de

¹⁵ El Derecho Internacional es el “conjunto de normas jurídicas que, en un momento dado, regulan las relaciones –derechos y obligaciones– de los miembros de la sociedad internacional a los que se reconoce subjetividad en este orden” (definición de Remiro Brotons et al. REMIRO BROTONS, A. y otros. *Derecho Internacional*. Ed. McGraw Hill 1997, Madrid, Pág. 1) Tradicionalmente el Derecho Internacional se separa en dos campos: el público y el privado. El privado trata de las relaciones de individuos en referencia a los diversos órdenes jurídicos que se superponen, por lo que profundiza más en la cuestión legal dentro de los estados que entre los mismos. Por su parte, el ámbito público es el grupo de principios, costumbres y tratados relevantes para las relaciones entre los distintos sujetos de Derecho Internacional Público. El presente documento trata del Derecho Internacional en su ámbito público.

¹⁶ HOLLIS, M. *The philosophy of Social Science*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

individuos que producen un efecto social o político (J. S. Mill). En abstracto, la pregunta que formula Hollis es la siguiente: ¿es la estructura la que determina la acción o es la acción la que determina la estructura? ¿O es un poco de ambas cosas a la vez?¹⁷ Extrapolando estas ideas a las RI, cabría preguntarse, ¿son los Estados los que determinan su ser, o es su ser, su lugar en la sociedad internacional, la que determina su conciencia social? Es decir, ¿qué o quién determina la política de los Estados? ¿Influye el DI en la adopción de decisiones por los líderes y élites políticas estatales?

El realismo y el liberalismo representan hoy en el contexto internacional la clásica lucha entre autoridad e individuo en el ámbito estatal. ¿Cuál es el límite entre el individuo y la sociedad? ¿Dónde empieza la autoridad del uno frente al otro? En la defensa del individuo frente a la autoridad que hacía en “*On Liberty*”, J. S. Mill argumentaba que la sociedad y el individuo debían recibir cada uno la parte que les corresponde: “*to individuality should belong the part of life which is chiefly the individual that is interested; to society, the part which chiefly interests society*”¹⁸. Y aunque el individuo no acepte expresamente la sociedad como si se tratara de una relación contractual, el individuo que la reconoce (y que por ello se comporta siguiendo las líneas de conducta trazadas por la sociedad) recibe a cambio su protección. En el contexto internacional la idea es similar.

Los actores a escala internacional – personas, Estados, organizaciones internacionales, etc. – no se someten expresamente a una u otra estructura internacional, pero si se relacionan sobre la base de unos principios generalmente reconocidos y se benefician de la protección que estos otorgan¹⁹. El político que debate una u otra decisión en el Consejo de Seguridad se encuentra ante un dilema

¹⁷ Según Marx: “*In the social production of their life, men enter into definite relations that are indispensable and independent of their will, relations of production which correspond to a definite stage of development of their material productive forces. The sum total of these relations of production constitutes the economic structure of society, the real foundation, on which rises a legal and political superstructure and to which correspond definite form of social consciousness. The mode of production of material life conditions the social, political and intellectual life process in general. It is not the consciousness of men that determines their being, but, on the contrary, their social being that determines their consciousness*”. MARX, K. “A Contribution to the Critique of Political Economy”, citado por HOLLIS, M. Vid *supra* Nota 16, Pág. 6.

¹⁸ MILL, J.S. *On Liberty*. Penguin Classics, Londres, 1985.

¹⁹ En Derecho Internacional privado esta cuestión se expone con más facilidad. El sometimiento de los contratantes de un régimen de aplicación común y aceptación y sometimiento a unas reglas determinadas, por libre voluntad de las partes.

semejante: puede no necesitar la aprobación de los demás Estados, del Consejo de Seguridad y de Naciones Unidas, pero si la consiguiera obtendría beneficios que sólo la sociedad internacional puede otorgarle: la legitimidad. Este es el dilema del gobernante y del diplomático; la lucha entre la política y el DI. La cuestión es observar si, en una región en la que los ordenamientos jurídicos de los Estados se caracterizan, generalmente, por su debilidad y arbitrariedad, el DI influye en la labor de políticos y gobernantes en un doble sentido: influye en la adopción de decisiones por dirigentes internacionales frente a un Estado y por políticos estatales frente al orden internacional.

Es decir, que de los tres niveles de análisis antes expuestos, este trabajo trata del primero de ellos: el sistema internacional vs. el Estado – nación. Como veremos más adelante, en el contexto internacional la política (el poder) y el Derecho van indisolublemente unidos de tal forma que podemos argumentar que en cierto modo la política hace ley, que la diplomacia y el poder constituyen o destruyen Derecho. Pero este, una vez creado, también hace política pues delimita la capacidad de maniobra de los gobernantes. Un objetivo de este trabajo es reafirmar la complementariedad entre estos conceptos en el sentido expuesto por H. Kelsen: *“la fuerza y el derecho no se excluyen mutuamente. El derecho es una organización de la fuerza”*²⁰. El análisis pretendido requiere unir la faceta más jurídica y científica del DI, con los aspectos políticos, económicos o culturales de las RI.

Y es en esta intersección donde el jurista internacional debe, hoy día, hacer su labor; sin limitarse al ámbito teórico ajeno a la práctica ni al ámbito práctico ajeno a la teoría. En este contexto, la siguiente reflexión de P. Allott cobra sentido:

*“It is surprising that social philosophers and sociologists feel able to offer explanations of society which do not assign a central place to law. It is surprising that legal philosophers and lawyers can speak as if legal phenomena were self-contained and capable of being isolated from social phenomena in general”*²¹.

²⁰ KELSEN, H. *La paz por medio del Derecho*. Ed. Trotta, Madrid, 2003, Pág. 42.

²¹ ALLOTT, P. *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002, Pág. 36.

Por su parte, T. Franck se expresaba en un sentido similar al preguntarse por la función del abogado o jurista en el orden internacional:

“What, then is the proper role of the lawyer? Surely, it is to stand tall for the rule of law. What this entails is self-evident. When the policymakers believe it to society’s immediate benefit to skirt the law, the lawyer must speak for the longer term costs. When the politicians seek to bend the law, the lawyers must insist that they have broken it.

[...] Ordinarily, however, the role of the lawyer is more positive: to help design the framework of rule, procedures, and institutions within which persons and peoples can live productively at peace with one another”²².

Pero aunque los comentarios de P. Allott y T. Franck cobren sentido en un mundo de múltiples intereses y cuestiones cruzadas y de una sociedad altamente compleja, algunos *ius internacionalistas* defienden que su labor debe restringirse a garantizar el DI, única forma de no ser corrompido e influido por los intereses políticos o económicos que guían la labor legislativa. En este sentido A. Cassese hacía mención a la labor más pasiva que activa del jurista, una labor de estudio y de análisis:

“It is our task as international lawyers to pinpoint the evolving trends as they emerge in the world community, while at the same time keeping a watchful eye on the actual behaviour of states. [...] And it is not an exceptional occurrence that new standards emerge as a result of a breach of lex lata. To suggest realistic but prudent parameters in line with the present trends in the world community might serve the purpose of restraining as much as possible recourse to armed violence in a community that is increasingly bent on conflict and bloodshed”²³.

Este trabajo critica la separación, por peligrosa que sea, entre Derecho y política en el sistema internacional, y otorga al primero una función política y legisladora sobre la base de H. Kelsen, P. Allott, J. Rawls y muchos otros juristas

²² FRANCK, T. “What happens now? The United Nations after Iraq”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003, Pág. 620.

²³ CASSESE, A. “Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community”, en *European Journal of International Law*, 1999, Pág. 30.

y expertos de las RI que han entendido el DI como un instrumento de paz y de democracia y no como un fin en sí mismo. El Derecho es un instrumento de poder, un instrumento de cambio hacia la paz o la seguridad. No es un objetivo o una meta en sí mismo.

Por ello el *ius internacionalista* debe concebir el Derecho desde un punto de vista social, político y económico; el Derecho no en abstracto sino tal y como se aplica en un contexto en particular, aquel que, en definitiva, no puede entenderse de forma aislada a la realidad internacional.

Por último, las ideas que aquí se exponen tienen objetivos limitados. A mediados de los 90 la democracia resultó vencedora de entre los sistemas políticos existentes, y la celebración de elecciones libres dejó de ser un privilegio de unos pocos países para extenderse hacia el Este de Europa, Latinoamérica y Asia. Con ello llegaron teorías universales – políticas y legales omnicomprensivas – que, volviendo a ideales como la paz perpetua (Kant) o el gobierno mundial (Kelsen), y sobre la base de la imparable expansión democrática, de la ausencia de conflictos armados entre democracias y del nacimiento en el DI de una norma democrática universal, justificaban la consideración de la democracia como el único sistema de gobierno legítimo. Pero la tesis de este trabajo dista mucho de ser omnicomprensiva, y procura ser más realista que utópica: el DI es un elemento influyente en las RI y en la evolución democrática, pero no más. Y todo ello en una situación internacional en la que la democracia sigue igualmente amenazada o más que antes, y debe defenderse de terroristas, dictadores y las ideas radicales que la amenazan.

V. ¿DERECHO INTERNACIONAL EN POLÍTICA EXTERIOR?

Esta relación entre poder y Derecho, es igualmente aplicable al ámbito de la acción exterior de la UE²⁴. Por lo general, el análisis de la acción exterior se centra en cuestiones políticas, se rige por términos de seguridad, terrorismo, cuestiones humanitarias o intereses económicos; se aducen razones religiosas o históricas para describir la situación de la región y justificar las acciones que se adoptan. Se

²⁴ A los efectos de analizar y debatir sobre el poder horizontal y vertical en el ámbito de la Unión Europea, ver AREILZA CARVAJAL, J.M. *Poder y Derecho en la Unión Europea*. Ed. Civitas, Navarra, 2014.

evita, o es más difícil, realizar un análisis a largo plazo. Más aún, la cuestión suele centrarse en un nivel puntual, sin un entendimiento comprensivo, general y una teoría explicativa sistemática. Nos lleva, en definitiva, a un micro-análisis que evita teorizar sobre la sucesión de eventos existentes bajo un marco argumentativo teórico comprensivo de los múltiples elementos que influyen de una u otra forma en la relación de la UE con dicha región. La alternativa a este análisis político es el normativo, el que requiere entender las reglas o normas que deberían conducir la realidad de la acción exterior.

Esta tesis cuestiona las bases conceptuales jurídicas y políticas sobre las que se asientan las políticas de la UE respecto de los partidos políticos islamistas en el Norte de África y Oriente Próximo. Entre otras cuestiones, se examina la ayuda a los partidos como parte de sus esfuerzos por favorecer la democracia, y cuyos objetivos consisten en cooperar y prestar asistencia para fortalecer la necesaria estructura regulatoria e institucional, con el fin de que progrese la política basada en el juego de los partidos (*“party-politics”*) en Estados no democráticos.

Con ello se cuestiona la retórica, los principios de aplicación, las prioridades, el marco estructural y las estrategias de la UE referentes a los partidos políticos islamistas, y se analiza cómo Europa hace uso de justificaciones normativas universales para su propia acción política (interpretación instrumental del DI). También se esboza la estructura en que se enmarca la ayuda a los partidos: la ausencia de un marco general tras las acciones de promoción a la democracia, el papel de los actores externos y los efectos de la globalización sobre la política de partidos, los límites del paradigma de la ayuda cuando se enfrenta a partidos religiosos, el conflicto (político y jurídico) entre la búsqueda de la pluralidad política y la estabilidad, así como la necesidad de revisar las estrategias de política exterior de Europa, basadas en el laicismo occidental.

Si bien se puede argumentar que la acción exterior europea es política ante todo, no obstante, se fundamenta en unos determinados conceptos normativos y jurídicos que acepta y cuyas líneas sigue (interacción entre la política y el derecho internacional) ya que la UE procura justificar sus políticas y construirlas (al menos en apariencia) sobre sólidos cimientos jurídicos; en especial, sus políticas referentes a la promoción de la democracia se fundamentan en determinados

valores políticos y jurídicos democráticos (y de defensa de los derechos humanos).

VI. PLAN DE TRABAJO

Esta tesis se divide en cinco capítulos, después de esta introducción. No obstante, cada capítulo parte de la argumentación planteada en el capítulo anterior por lo que el trabajo debe concebirse de forma unitaria.

En el capítulo 1 se estudia, desde un punto de vista conceptual y teórico, la inseparable relación entre poder (entendido como poder político²⁵) y Derecho en el orden internacional. La cuestión de la inseparabilidad será fundamental: Derecho y poder se influyen en una corriente circular, y tendremos que ver si el primero debe independizarse del segundo o si al menos se puede distinguir de este²⁶.

En el Capítulo 2 se procede al estudio de la norma democrática, con especial atención a la UE y su acción exterior. La UE se reconoce como un espacio geográfico cultural caracterizado por el predominio de la democracia en su configuración interna y en su proyección exterior, y es en este segundo ámbito en el que estudiamos la relevancia de la norma democrática. Aunque su política exterior se muestre en principio respetuosa hacia la norma democrática, la ambigüedad con que la Unión ha respondido en diversas ocasiones muestra que su acción exterior no es decisiva para el avance de la democracia en esta región.

En los capítulos 3 y 4 se estudia la influencia de actores externos en la apertura política de estados autoritarios (específicamente de la asistencia internacional a partidos políticos). En estos capítulos el análisis se centra en las justificaciones jurídicas que se pueden encontrar para entender como antidemocráticos los partidos políticos.

El capítulo 5, a modo de conclusión, explica algunos de los desafíos ante los que se encuentra la UE.

²⁵ Para un análisis completo del concepto de poder ver MORGENTHAU, H. J. *Escritos sobre política internacional*. Ed. Tecnos Madrid, 1990, y entre otros aspectos, el estudio preliminar realizado por Esther Barbé.

²⁶ Vid FINNEMORE, M. "Are legal norms distinctive?", en *NYU Journal of International Law & Politics*, Vol. 32, 1999-2000.

CAPÍTULO 1

EL PODER Y EL DERECHO EN EL ORDEN INTERNACIONAL

I. ASPECTOS PRELIMINARES

El propósito de este capítulo es mostrar que poder y Derecho se limitan y afectan mutuamente, que el DI es producto de la política y no se puede entender sin ella, pero que, al mismo tiempo, aquellos que hacen política son los mismos que configuran el DI. Es decir, argumenta que un estudio tanto teórico como práctico debe ser interdisciplinar, debe tomar el DI en un contexto social o político determinado junto a las RI y en base a teorías más propias de las CP. Tradicionalmente los juristas internacionales han evitado usar el concepto de poder como un elemento definitorio del DI para así dirigir el análisis de la validez de la norma hacia los procesos de su formación. Mientras tanto, los académicos de las RI tienden a evitar concebir el DI como un elemento definitorio del orden mundial distinto del ejercicio del poder. En la intersección de estas disciplinas debemos hallar la conexión y relación entre poder y Derecho.

Con ello, no se pretende elaborar una tesis idealista (o ideal) en búsqueda de la paz perpetua, el gobierno o la democracia mundial al estilo de H. Kelsen, S. Marks, A. M. Slaughter o tantos otros. Es el realismo liberal jurídico lo que se pretende definir; asumir la complejidad y existencia de multitud de elementos definitorios del orden internacional provenientes de diversos campos de estudio, entre los que destaca el Derecho. Ello requiere una concepción social del Derecho, dinámica, teórica y práctica cercana a la realidad cotidiana. Y dentro de este realismo liberal, necesita estudiar cómo la unión de Derecho y poder en la labor exterior de un Estado puede influir en las decisiones políticas que toma el gobierno de un régimen no democrático.

Pero antes de ver si el Derecho podría aumentar la eficacia de la política exterior europea, hay que analizar teóricamente el efecto causal²⁷ del DI en la formación de la política internacional. En definitiva, se pretende, por un lado, mostrar los efectos que el Derecho puede tener en la definición de la política exterior, y por otro, estudiar la política de la UE con el objetivo de analizar los

²⁷ Entre otros, Vid. SLAUGHTER, A.M. y KEOHANE, R. KEOHANE, R. O. *After Hegemony*. Princeton University Press. Princeton, 2004. Ver también KEOHANE, R. O. y MILNER, H. V. (Eds). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

efectos producidos y de elaborar un plan de acción que muestre la relevancia del Derecho en política internacional.

II. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO VS. POLÍTICA INTERNACIONAL; DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Durante el siglo XX la relación entre Derecho y política en la esfera internacional fue constante objeto de estudio y debate; la relevancia del Derecho en la adopción de decisiones políticas, la indisoluble unidad o separación de ambas esferas, o la tesis de que el Derecho no podía ni debía ser utilizado para cuestiones políticas²⁸. La línea que las separa, al igual que la línea entre RI y DI, sigue siendo difícil de delinear. En el apéndice de *“Sobre la Paz Perpetua”*, Kant analizaba la diferencia entre política y moral, entendidas estas como teoría del Derecho aplicada y como teoría del Derecho abstracta (alejada de la práctica) respectivamente. Para Kant *“si no pueden existir ambos en un mismo precepto, hay realmente un choque entre la política y la moral; pero si se unen, resulta absurdo el concepto de contrario y no se puede plantear como un problema la resolución del conflicto entre la moral y la política”*²⁹; por ello, continúa la argumentación, debe ser posible la unión de ambos preceptos, unión que resulta en la creación del hombre político moral, un político que entiende los principios de la habilidad política de modo que puedan existir con la moral (que no el moralista político)³⁰. En esta relación ley y política se influyen mutuamente, aunque, como veremos, la ley peligre más ante la política que lo contrario.

Según Sundhya Pahuja la relación entre Derecho y RI se ha conceptualizado tradicionalmente de tres maneras que él mismo denomina derecho, poder y

²⁸ Esta fue la tesis tradicionalmente europea expuesta por autores como Hans J. Morgenthau, quien sostenía que con independencia del derecho que hubiera en una decisión o intervención política, era irrelevante para hacer un análisis inteligente de los eventos correspondientes.

²⁹ KANT, I. *Sobre la Paz Perpetua*. Ed. Filosofía. Alianza Editorial, Madrid 2002. Apéndice, Págs. 83 y ss.

³⁰ Para Kant, el moralista político se enfrenta a un problema técnico, mientras que el principio del político moralista es una cuestión moral, ya que busca la paz perpetua como un bien pero también como un estado nacido del reconocimiento del deber. En esta segunda clasificación podemos fácilmente incluir, por poner un ejemplo, a Woodrow Wilson y a Franklin Delano Roosevelt, presidentes americanos que al término de la I y II Guerra Mundial respectivamente, centrados en la busca de la paz perpetua y sobre la base de una obligación moral de liberar al mundo de más guerras (ambos justificando que querían que su guerra hubiera sido la última guerra) idearon la Liga de las Naciones y las Naciones Unidas.

contexto³¹. La primera concepción entiende que poder y Derecho se encuentran en conflicto directo, es decir, que hay poder y hay Derecho, pero que cuando los dos se enfrentan, el primero prevalece. En esta concepción el Derecho es prácticamente irrelevante. La segunda concepción entiende que estos conceptos existen lado a lado, pero sostiene que el Derecho tiene cierta (aún limitada) capacidad restrictiva o persuasiva sobre la formación y el ejercicio del poder. La tercera concepción estima que el DI es “*una fuente y un efecto del poder*”³², es decir, que existe una corriente circular de influencia entre ambos conceptos.

Durante el siglo XX la manera de reunir poder y derecho tendía a agruparse en torno a cuatro principales movimientos intelectuales³³: pensamiento jurídico clásico, escuela realista (como reacción contra el clasicismo, abriendo un amplio abanico de alternativas dentro del realismo), liberalismo y constructivismo. Estos movimientos muestran la evolución de la relación entre poder y Derecho (y de su entendimiento), de su convivencia o independencia, así como la cercanía o lejanía entre DI y RI; para comprender la actual relación de estos conceptos es necesario detenerse brevemente en estas escuelas norteamericanas y europeas.

A principios del siglo XX la escuela clásica norteamericana consideraba el DI apolítico, es decir, un campo neutro en el que podían resolverse conflictos políticos. El Derecho entendido como ciencia podía separarse de la política con facilidad. En los años 20 el secretario de estado norteamericano Charles Evans Hughes diseñó la política exterior norteamericana sobre estos principios clásicos sin dudar que las instituciones internacionales llenas de hombres “*of the highest integrity could find and apply clear rules that would harmonize seemingly irreconcilable differences*”³⁴. Por entonces la moralidad se consideraba un elemento fundamental del orden jurídico existente; determinaba la política exterior norteamericana y permitía al gobierno norteamericano decidir qué se

³¹ PAHUJA, S. “Review Essay, Power and the Rule of Law in the global context” en *Melbourne University Law Review*, Vol. 28, 2004.

³² Ibid., Pág. 236. Traducción del autor.

³³ STEINBERG, R. H. y ZASLOFF, J. M. “Power and International Law”, en *American Journal of International Law*, Vol. 100, 2006. Ver también ABBOT, K.W. “International relations theory, international law and the regime governing atrocities in internal conflicts” en *American Journal of International Law*, Vol. 93, Abril 1999.

³⁴ Ibid., Pág. 69.

consideraba agresión y cómo se debía combatir³⁵: es decir, distinguía entre una intervención armada que se consideraba una guerra y un acto para penalizar a un criminal³⁶. Esta acepción cercana al político moralista de Kant³⁷ se mantuvo hasta la Gran Depresión, cuando el pensamiento clásico norteamericano quebró ante la llegada del fascismo y finalmente la Segunda Guerra Mundial.

Mientras tanto en Europa Carl Schmitt criticaba el afán de separar y neutralizar el Derecho de la política desde el fin de la era religiosa. En su debate con Kelsen, Schmitt criticó que aquél consiguiera construir una norma despolitizada al vaciarla de contenido e ignorar su capacidad ejecutiva; de ahí su crítica a la normatividad abstracta, su anti-formalismo y su crítica al uso de la moral para justificar unos u otros preceptos jurídicos (para Schmitt el *nomos* europeo estaba siendo reemplazado por una visión moralista universal que más que impedir que surgieran conflictos, levantaba todas las restricciones en cómo estos podían llevarse a cabo)³⁸.

En los años 30 Schmitt se enfrenta a la crisis de la República de Weimar, y en sus discusiones con Kelsen al respecto defiende el anti-formalismo de la Ley, ilustra la paradoja entre legalidad y legitimidad y enseña su concepción del poder. Efectivamente³⁹, en el año precedente al nombramiento de Hitler como canciller

³⁵ Cabe recordar la actualidad de esta cuestión siguiendo la redacción del reglamento del Consejo de Seguridad, que permite la interpretación de lo que constituye agresión por el Consejo y en su caso, en función de ello, de lo que debe hacerse al respecto. Así, el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas indica lo siguiente: “*El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*”. De esta forma, el Consejo, antes de tomar una decisión, califica jurídicamente un hecho o un acto determinado en atención a este artículo, sin necesidad de un acto formal de calificación jurídica, y determina si un acto determinado es calificado de agresión, amenaza o quebrantamiento de la paz.

³⁶ KOSKENNIEMI, M., *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870 – 1960*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, Pág. 419.

³⁷ KANT, I. Vid. *supra* nota 29.

³⁸ SCHMITT, C. *Legality and Legitimacy*. Duke University Press, 2004, Durham and London. Ver también KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* nota 36, Pág. 427 y 432. El concepto de *nomos* se ha traducido como “orden”, pero en ocasiones como “Ley”, “regla” o “decisión”. Ver KOSKENNIEMI, M., *supra* Nota 36, Pág. 432 y el propio SCHMITT, C. en *Nomos of the Earth: In the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press, U.S., 2003.

³⁹ No es este el lugar para estudiar en detalle la crisis de Weimar. A estos efectos ver: KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* nota 36, p. 426-423; ISSACHAROFF, S. “Fragile Democracies”, *Harvard Law Review*, Vol. 120, Abril 2007, número 6; MCCORMICK, J.P. en la introducción de *Legality and Legitimacy*, vid *supra* nota 38; WEITZ, E.D. *La Alemania de Weimar. Presagio y tragedia*. Turner Publicaciones, Madrid, 2009; BESSEL, R. *Germany after the First World War*. Oxford University Press, Nueva York, 2002; KERSHAW, I. (Ed.) *Weimar: Why did the German democracy fail?* Weidenfeld Paperbacks, Londres, 1990.

alemán (enero 1933) Schmitt publicaba su trabajo “*Legalidad y Legitimidad*”⁴⁰ en el que enfrentaba los conceptos que daban lugar al título del libro y en el que argumentaba que la legalidad podía ser irrelevante en términos de legitimidad y política. Schmitt estimaba que el Derecho tenía un límite: su fortaleza se pone a prueba en situaciones extremas y no puede predecir la excepción al mismo y las condiciones para su propia suspensión. En los años precedentes los presidentes y cancilleres alemanes habían legislado a través de decretos excepcionales en lugar de hacerlo mediante el proceso legislativo ordinario: la excepción se había convertido en la regla, y para Schmitt, la excepción era más importante que la regla. Por ello el regreso a la normalidad legal en la política alemana no hacía más que esconder, pero no evitar, el conflicto político que necesariamente volvería a resurgir, pues el Derecho no podía resolver estas situaciones excepcionales.

1. LA ESCUELA REALISTA

En respuesta al clasicismo de entre guerras, tras la segunda Guerra Mundial surge el movimiento realista concibiendo la política internacional (“*international politics*”) como la interacción transfronteriza de los Estados. Haciendo uso de una doctrina positivista del Derecho⁴¹, Hans J. Morgenthau advertía de la distancia entre las reglas del DI como ciencia y las reglas de DI que existían en realidad⁴², criticando su positivismo por no tomar en consideración el contexto político y social en el que se encontraba. Aunque tras la Segunda Guerra Mundial Morgenthau, al contrario que Schmitt, no defendiera la construcción de un nuevo orden jurídico, es necesario resaltar la postura del profesor alemán en dos cuestiones que describe Martti Koskenniemi: en primer lugar Morgenthau entendía que el DI no podía ni debía ser utilizado para cuestiones políticas⁴³, es decir, que aunque existiera Derecho, este era irrelevante. Y, en segundo lugar, esta vez en consonancia con Schmitt, Morgenthau criticaba la cruzada anti-comunista iniciada por Estados Unidos sobre la base de un discurso moral.

⁴⁰ Vid. *supra* nota 38.

⁴¹ MORGENTHAU, H. J. “Positivism, Functionalism, and International Law”, en *American Journal of International Law*, Vol. 34, 1940. Morgenthau, exilado en Estados Unidos, procedente de Alemania, criticó el movimiento clásico.

⁴² Ibid.

⁴³ En referencia a Morgenthau, ver KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* nota 36, pág. 481.

En cierta forma, podría argumentarse que la escuela realista surgió como respuesta a la decadencia de la República de Weimar y a la futilidad e irrelevancia del DI e instituciones como la Sociedad de las Naciones creadas en el período de entreguerras para resolver los conflictos de la década de 1930. El realismo, dice Randall Cook, surgió como respuesta ante la catástrofe acaecida, considerando además que el DI no era más que un síntoma de la decadencia liberal⁴⁴.

En esta tradición realista el principal actor en las RI es el Estado⁴⁵. En su labor política el Estado, primero, toma las decisiones en materia exterior, y con posterioridad, como consecuencia de la decisión política, legisla o crea precedentes políticos que constituyen la base legislativa de acciones futuras. En este contexto los Estados actúan primero como actores políticos en defensa de sus intereses y objetivos, y después en función de su poder (político, económico, etc.), como legisladores. Cuanto mayor es el poder de un Estado, mayor será su capacidad para crear una regla, un principio o norma, que los demás Estados acepten o se vean obligados a seguir.

Los conceptos de poder y lucha por el poder constituyen la base de la doctrina realista internacional propugnada por Morgenthau. Por ello, para definir el concepto de poder acudimos al profesor alemán, para quien el sistema internacional se caracterizaba por la continua lucha de los Estados por prevalecer sobre los demás⁴⁶. Para Morgenthau el poder incluía cualquier cosa o instrumento que establece y mantiene el control del hombre sobre el hombre⁴⁷; cualquier relación social que sirve para este objetivo de dominación, desde la violencia física hasta las relaciones psicológicas por las cuales una mente puede controlar a otra. El contenido y el uso del poder, decía, son determinados por el ambiente cultural y político, e incluye toda clase de dominación de un hombre sobre otro, tanto cuando se ejerce con un fin moral o controlado por las garantías de una

⁴⁴ COOK, R. H. "Dynamic Content: the strategic contingency of International Law", en *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol. 14, 2004, Pág. 90.

⁴⁵ E. H. Carr y Hans J. Morgenthau fueron los principales propulsores de esta tendencia alrededor de los años 1930 y 1940.

⁴⁶ MORGENTHAU, H. J. *Politics Among Nations. The struggle for Power and Peace*. McGraw Hill, Boston y Nueva York, 1993, Pág. 11.

⁴⁷ Para Antony Giddens, poder es "el control ejercido sobre la actividad de otro mediante la utilización estratégica de recursos"; para Max Weber significa "la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad". Citados en MARINA, J.A. *La pasión del poder. Teoría y práctica de la dominación*. Editorial Anagrama, Barcelona, 2008, Pág. 30.

democracia, como cuando se aplica sin control hasta el límite de su propia fuerza y grandeza. El poder político busca su mantenimiento, aumentarlo, ejercerlo o demostrarlo; el poder, su ejercicio y sus límites, sostiene Juan Antonio Marina, es la esencia de la política⁴⁸.

Esta más que amplia definición incluye, entre muchas otras cuestiones: la capacidad militar, las relaciones culturales o religiosas, el nivel económico o la capacidad de imponer sanciones económicas, la relación del Estado con el DI y su capacidad para legislar a su imagen, modo y beneficio (el DI refleja los intereses de los Estados), así como su capacidad para permanecer impune al violar el orden jurídico existente⁴⁹. En todo caso, para entender el concepto de poder debemos estudiar los mecanismos que permiten ejercerlo así como aquellas cuestiones que, como la legitimidad, pueden funcionar como su contrapoder⁵⁰.

La incorporación de la legitimidad al concepto de poder parte de Hobbes, tal y como expone F. Vallespín. En este sentido Hobbes vincula la legitimidad a la aparición del Estado (el Estado sólo es legítimo si cumple el fin para el que existe y garantiza el orden), y al consentimiento de los individuos. La legitimidad, “*nace de un supuesto contrato social entre los individuos que son los que transfieren su derecho a la propia defensa a esta entidad superior que él denomina el Leviatán*”⁵¹. Como indica Vallespín, es en este segundo punto – el contrato social – donde radica la modernidad de Hobbes.

La escuela realista se divide en tres grupos mayoritarios: tradicionalistas, estructuralistas e institucionalistas. La escuela tradicional, comúnmente ligada a Morgenthau aunque retomando ideas del sistema de Westfalia, entendía que la clave para analizar el DI era entenderlo como un reflejo de los intereses de los

⁴⁸ MARINA, J.A. Ibid., Pág.185.

⁴⁹ Michael Byers escribió que el poder es un concepto relativo: “*Power is the ability of one actor to compel or significantly influence the behavior of another. It may be applied through the use or threat of force, through economic incentives or penalties, or through a variety of social pressures. It may be derived from a number of different sources, including military capabilities, wealth or moral authority. It may be augmented or constrained by concepts, values, institutions and rules. It is above all a relational concept, in that the ability to compel or influence always depends on the relative abilities of the different actors concerned either to apply or resist pressure*”. BYERS, M. “Custom, Power and the Power of Rules. Customary International Law from an interdisciplinary perspective”, en *Michigan Journal of International Law*, 1995-1996, Pág. 113.

⁵⁰ MARINA, J.A. Op. Cit.

⁵¹ VALLESPÍN, F. “Poder, legitimidad y Estado”, en *Sobre el poder*. MENÉNDEZ ALZAMORA, M. (Ed). Ed. Tecnos, Madrid, Pág. 33.

Estados más fuertes y de las normas comunes a través de estos⁵². La versión más dura del realismo –escuela estructuralista– nacida durante la guerra fría en el campo de las CP, otorga mayor énfasis al concepto de poder y estima que al existir muy pocas normas compartidas por los Estados, el DI debía entenderse únicamente como el reflejo de los intereses estatales⁵³ (en definitiva, el DI no tiene efectos en el orden político internacional, es decir, no tiene gran influencia en las RI). Para la tercera versión del realismo, institucionalista, el DI facilita la cooperación internacional (el DI ya tiene efectos) pero sigue siendo un reflejo del poder de los Estados por la distribución asimétrica⁵⁴ de los beneficios de la cooperación (por ejemplo, una tesis Norte / Sur hemisférica).

De esta forma, para la escuela realista proveniente del ámbito de las CP, el DI es en mayor o menor medida reflejo del poder existente (del poder hegemónico en cada momento), es inconsecuente o consecuente en función del poder estatal, y no puede concebirse alejado del poder y de los intereses de los Estados. Es decir, para esta escuela el DI no es una variable independiente a la hora de analizar la política mundial. Es la defensa de la dicotomía de poder y Derecho.

2. COMIENZO DEL INSTITUCIONALISMO: EL LIBERALISMO

Con posterioridad al realismo, en los años 80 y principios de los 90 del siglo XX, comenzó a analizarse el DI en su contexto social y político (una versión dinámica del Derecho) y a entenderse el DI como una variable independiente a la hora de analizar la situación mundial. En primer lugar autores como Robert O. Keohane⁵⁵ otorgaron valor al DI como elemento instrumental y normativo en la creación de instituciones internacionales y por lo tanto determinante de la cooperación entre Estados. Pero aún en este caso, Keohane consideraba que el DI no tenía efectos sobre los intereses de los Estados, que eran fijos y determinados, que la relación poder – Derecho seguía siendo unidireccional (poder → derecho).

A partir de entonces surgió una corriente de académicos propugnando un nuevo entendimiento de los efectos del Derecho en las RI. Para estos autores:

⁵² STEINBERG, R. H. y ZASLOFF, J. M. Vid *supra* nota 33, Pág. 73.

⁵³ WALTZ, K. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, Nueva York, 1979.

⁵⁴ STEINBERG, R. H. y ZASLOFF, J. M. Op. Cit. Pág. 76.

⁵⁵ KEOHANE, R. Vid. *supra* Nota 27.

*“The process of persuasion and justification on the basis of norms play a constitutive role in the formation of actors’ identities and interests and in the structure of the international system itself. On a deeper level, this approach rejects a simple law/power dichotomy, arguing instead that legal rules and norms operate by changing interests and thus reshaping the purposes for which power is exercised”*⁵⁶.

El rechazo de la dicotomía poder – Derecho sobre el que se habían basado las teorías de RI otorgaba a este último una nueva relevancia a la hora de analizar el orden mundial, convirtiendo la relación poder – Derecho en un movimiento bidireccional, constante y dinámico (poder → Derecho → poder → Derecho, etc.).

Por entonces la ruptura de esta dicotomía se hacía patente en la bibliografía que reflejaba lo interdisciplinar entre el DI y las RI o CP, y en la relevancia que el DI iba adquiriendo en los análisis de los otros campos de estudio mencionados. Profesores de CP como Robert Keohane, planteándose cuestiones provenientes del Derecho⁵⁷, comenzaban a analizar el efecto causal del Derecho en el orden mundial.

Para determinar la causalidad del DI, Keohane (la pregunta que el autor se hacía era *“how important is persuasion on the basis of norms in contemporary world politics?”*) proponía dos perspectivas de análisis: instrumental y normativa⁵⁸. La perspectiva instrumental considera central los intereses de los Estados y sostiene que las normas sólo importan si afectan el cálculo de dichos intereses, es decir, que los Estados utilizan el DI para lograr sus objetivos puesto que lo consideran un instrumento diplomático desechable⁵⁹. Desde este punto de vista, el cumplimiento de la norma dependerá más de los intereses y del poder, que de la legitimidad del Derecho⁶⁰.

Esta versión instrumental interpreta el Derecho como un elemento técnico con fines funcionales; si la norma formal no funciona (por inocua o inflexible)

⁵⁶ SLAUGHTER, A.M., TULUMELLO, A. S. y WOOD, S. Vid *supra* Nota 6, Pág. 381.

⁵⁷ KEOHANE, R. O. “International Relations and International Law: Two Optics”, en *Harvard International Law Journal*, Vol. 38, 1997.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ El término corresponde al profesor Thomas Franck. FRANCK, T. “The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium”, en *American Journal of International Law*, Vol 100, 2006, Pág. 89.

⁶⁰ KEOHANE, R.O. Vid *supra* nota 57, Pág. 489.

siempre puede ser reemplazada por principios o por valores de la democracia liberal. En palabras de McDougal, si funciona deja que sea Derecho, y deja que lo sea en la medida y hasta el momento en que siga funcionando⁶¹; es el valor del Derecho por su utilidad. Esta interpretación requiere un análisis coste-beneficio del precepto jurídico en disputa: el Derecho no es más que uno de los diversos instrumentos aplicables para tratar asuntos internacionales⁶², y como tal habrá que analizar las ventajas y desventajas de su utilización. Análisis que realizan los Estados como actores racionales⁶³.

Una corriente instrumental más moderada del campo de las Ciencias Políticas considera que las normas pueden crear incentivos para que los Estados cumplan el orden jurídico, es decir, el cumplimiento de la norma resulta del interés que tengan los Estados: un Estado cumple la norma si le interesa, pero no siente obligación de cumplir *per legem*. En uno u otro caso el análisis se circunscribe a los intereses, hecho que los juristas consideran insuficiente. En los últimos años la doctrina americana se ha prodigado en la publicación de estudios en los que se analiza el límite del DI, considerando y argumentando que los Estados no cumplen el DI porque se sientan obligados a hacerlo, lo cumplen únicamente cuando lo propuesto por el Derecho coincide con sus intereses nacionales⁶⁴. Esta interpretación utilitaria no considera relevante su legitimidad, y al tomar un fundamento voluntario hacia el DI (la voluntad de cumplir, en su caso), supone un incumplimiento casi absoluto de sus principios normativos.

Según la visión normativa a la que se refería Keohane, la legitimidad⁶⁵ del Derecho tiene un impacto causal y el análisis de intereses y poder es insuficiente para explicar hechos internacionales⁶⁶: las normas son objeto de debate,

⁶¹ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* nota 36, Pág. 485.

⁶² PILDES, R. “Conflicts between American and European Views of Law: The Dark Side of Legalism”, en *Virginia Journal of International Law*, Vol. 44, 2003-2004.

⁶³ GERSTENBERG, O. “What International Law Should (Not) Become”, en *European Journal of International Law*, 2005, Vol. 16, No. 1, Pág. 128.

⁶⁴ FRANCK, T. Vid *supra* Nota 59. A estos efectos ver GOLDSMITH, J. L. y POSNER, E. A. *The Limits of International Law*. Oxford University Press, Nueva York, 2005. La tendencia americana a defender el límite del Derecho Internacional aumentó durante el mandato presidencial de George W. Bush como consecuencia de sus políticas unilaterales.

⁶⁵ El concepto de legitimidad se analiza en el apartado III.5 siguiente.

⁶⁶ KEOHANE, R.O. Vid *supra* nota 57, Págs. 490-2. Keohane hace referencia a los trabajos de Thomas Franck, Phillip Trimble y Louis Henkin, entre otros.

interpretación y reinterpretación, y como ellas mismas diseñan el contexto y los términos del discurso influyen en la formación de los intereses estatales. Según Keohane, los Estados cumplen las normas para mantener su buena reputación, y esta es la motivación que les impulsa a observar y respetar las normas aplicables⁶⁷. Los efectos de la reputación⁶⁸, no obstante, son empíricamente difíciles de demostrar y conceptualmente discutibles, aunque los Estados procuran no ser calificados como incumplidores de las normas internacionales.

Estas dos interpretaciones – instrumental y normativa – son necesarias pero insuficientes, y cualquier análisis del efecto causal del Derecho debe tener en cuenta tres elementos: intereses, reputación e instituciones⁶⁹. Como veremos más adelante, para determinar los efectos de la norma democrática en la política interna de los Estados se pueden tomar en consideración estos tres conceptos en un contexto de creciente globalización y existencia de numerosos regímenes autoritarios. Mientras, basta con indicar que en función de la escuela internacional a la que se pertenezca – realista, liberal institucional o constructivista – se otorgará más relevancia a uno u otro de los conceptos indicados anteriormente, aunque, como dice Keohane, los intereses y la reputación confluyan (y pueden ser dirigidos) en el ámbito de las instituciones internacionales que diseñan o refuerzan esta relación.

Aun así, para rechazar la dicotomía poder – Derecho indicada anteriormente tenemos que partir de un concepto dinámico de intereses: la reputación, al igual que el Derecho (y su legitimidad), influye directamente en la formación de los intereses de los Estados (la formación de intereses es circular y dinámica y uno de los elementos a considerar en dicho proceso es el Derecho). Aun adelantándonos al orden de esta tesis, si trasladamos esta argumentación al ámbito de la política exterior de la UE, cabe cuestionarse si (1) la definición de los intereses de la UE en materia exterior precede (la definición de sus objetivos) la influencia de la norma democrática, o (2) si la norma democrática construye, constituye o diseña

⁶⁷ Como veremos en el capítulo 2, este argumento es utilizado como fundamento de la norma democrática y el interés de los Estados de aparentar la legitimidad de su régimen.

⁶⁸ Ver también: GUZMAN, A. T. “Reputation and International Law”, en *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 34, L. 379, Winter, 2006. DOWNS, G. W. y JONES, M. A. “Reputation, Compliance and International Law”, en *The Journal of Legal Studies (Univ. of Chicago)*, Vol. XXXI, January 2002.

⁶⁹ Tres conceptos centrales en la definición de la denominada norma democrática.

los intereses y objetivos de su política exterior (es decir, si a la hora de definir los objetivos exteriores, la norma democrática es un elemento fundamental).

Más aún, en el análisis de esta cuestión deberemos diferenciar la retórica política de la práctica real, si la UE alinea sus intereses exteriores sin considerar la norma democrática (en negación de la influencia del Derecho) o si, por el contrario, modifica sus intereses en virtud de las normas existentes. Según el resultado que alcancemos, podremos determinar si la UE adopta como punto de partida que los intereses *ab initio* son fijos y predeterminados (concepción más realista) y los alinea al Derecho a su conveniencia y libre albedrío, o si los intereses son flexibles y se forman a través de un proceso circular dependientes del poder y de los intereses en juego pero también de la reputación y el Derecho.

En cualquier caso, no fue hasta el desarrollo de las teorías sociológicas, institucionalistas o liberales en RI cuando el DI fue considerado un elemento definitorio del orden mundial, una variable independiente y significativa que afecta al comportamiento y crea oportunidades e incentivos que reconfiguran el comportamiento de los actores internacionales⁷⁰. Un sector académico norteamericano procuró encontrar en el contexto social y en el proceso de formación del orden jurídico elementos que justificaran la causalidad del DI – la Escuela de New Haven⁷¹; otro sector, guiado por Robert Keohane, desarrolló una teoría racionalista - institucionalista otorgando relevancia a la labor de las instituciones internacionales pero sin mencionar el Derecho.

Esta aproximación argumentaba que las instituciones, creando y facilitando la repetición de relaciones entre Estados, facilitaban la cooperación entre ellos y reducía la incertidumbre del comportamiento de los Estados en un mundo anárquico. Esta línea argumental comenzó en el campo de las CP para pasar al mundo jurídico a finales de la década de los 80, con autores como Kenneth

⁷⁰ STEINBERG, R.H y ZASLOFF, J.M. Vid *supra* Nota 52, Pág. 76.

⁷¹ A estos efectos ver como documentos introductorios al New Haven School: REISMAN, W.M., WIESSNER, S. y WILLARD, A.R. “The New Haven School: A Brief Introduction”, en *32 Yale Journal of International Law*, 2007; MCDUGAL, M. S., REISMAN, W.M. y WILLARD, A.R. “The World Community: A Planetary Social Process”, en *21 University of California, Davis Law Review*, 1987-1988; HATHAWAY, O. A. “The Continuing influence of the New Haven School”, en *32 Yale Journal of International Law*, 553, Verano 2007. Uno de los trabajos más clásicos de esta escuela es el de los profesores Harold D. Lasswell y Myres McDougal, *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*.

Abbott⁷², que utilizaban este argumento racional-institucionalista para explicar los efectos del Derecho en el comportamiento de los actores internacionales.

De esta forma fueron surgiendo las tesis liberales que otorgaban mayor relevancia a la libertad del individuo, a las organizaciones internacionales, al DI y a las estructuras supranacionales (destaca, entre muchas otras, el constructivismo: la forma en que ideas y la práctica internacional modela o influye en la práctica y los intereses estatales). Autores como Slaughter comenzaron a utilizar argumentos liberales para explicar cómo la interacción entre Derecho nacional e internacional producía resultados que de otra forma no se producirían⁷³. La ideología liberal abarca desde aquellos que sólo entienden indiscutible la existencia de principios fundamentales y derechos humanos globales, hasta quienes pretenden hallar en la democracia liberal la norma universal que conduce a la paz y prosperidad global. Susan Marks utiliza el concepto de “*liberalismo milenario*” para circunscribir el debate en torno a liberalismo y norma democrática⁷⁴, con Francis Fukuyama como su exponente más extremo. El liberalismo asume que las ideas y los principios importan, afectan a través de fronteras y delimitan la capacidad de decisión de líderes nacionales; Fukuyama argumentaba que la democracia liberal venció la batalla ideológica de la Guerra Fría, que es, ideológicamente, el último sistema de gobierno posible⁷⁵ y que existía una tendencia universal hacia la institución de democracias liberales.

A raíz de tesis como la expuesta por Fukuyama (creciente relevancia de la democracia como principio vigente y regidor del orden internacional), los *ius internacionalistas* se replantearon la relación entre DI y estructuras internas de los Estados; así, entre otros, James Crawford preguntaba

“[...] to what extent international law may be moving in the direction of underpinning democracy, of taking seriously the democratic principles

⁷² ABBOTT, K.W. “International relations theory, international law, and the regime governing atrocities in internal conflicts”, en *American Journal of International Law*, Abril 1999.

⁷³ STEINBERG, R.H y ZASLOFF, J.M. Vid *supra* Nota 33, Pág. 80.

⁷⁴ MARKS, S. “The End of History? Reflections on Some International Legal Theses”, en *European Journal of International Law*, Vol. 8, 1997.

⁷⁵ FUKUYAMA, F. *The End of History and the Last Man*. Penguin Books, Londres, 1993.

*referred to in Articles 1 and 25 of the International Covenant*⁷⁶, *of giving effect to the proposition in Article 21 of the Universal Declaration that 'the will of the people shall be the basis of the authority'*⁷⁷ *of government?*⁷⁸.

En efecto, la tesis democrática defiende empírica y teóricamente la relación entre DI y el régimen interno de los Estados, el poder transformador de las normas internacionales. Como la tesis democrática se estudia en el capítulo 2 de esta tesis, por ahora nos limitamos a resaltar la asunción por la ideología liberal del valor del DI en el diseño de los regímenes internos de los Estados, al más puro estilo neo-Kantiano⁷⁹.

3. LA INSUFICIENCIA DE LAS TEORÍAS EXPUESTAS

Los diferentes entendimientos del DI hasta ahora comentados asumen en mayor o menor grado la relevancia de las normas internacionales en atención a consideraciones materiales; la escuela constructivista, por su parte, entiende que ni el poder ni los intereses de los Estados existen al margen del grupo (de la sociedad), que estos, al igual que las identidades, se construyen socialmente y que el DI se entiende como un artificio social que refuerza identidades, intereses y poder⁸⁰ (expuestos por los más poderosos). La escuela constructivista entiende el DI (Thomas Franck) como elemento que determina la legitimidad de acciones estatales, y por tanto del poder del Derecho. Aunque constructivismo y

⁷⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733. En particular, el artículo 25 del Pacto indica:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

⁷⁷ El artículo 21.3 de la Declaración Universal indica: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

⁷⁸ CRAWFORD, J. *Democracy and International Law*. Discurso Inaugural en la Universidad de Cambridge, 5 de marzo de 1993. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

⁷⁹ MARKS, S. Vid *supra* Nota 74, Pág. 475.

⁸⁰ STEINBERG, R.H. y ZASLOFF, J.M. Vid *supra* Nota 33, Pág. 82.

liberalismo puedan confluír, para el último de ellos los intereses materiales, más que el simple hecho de cumplir los preceptos normativos (para considerarse legítimo), tienen mayor importancia. La diferencia entre el poder tangible (Morgenthau) y poder de las ideas (liberalismo / constructivismo) serán de relevancia en este trabajo⁸¹.

Según lo expuesto, la relevancia del DI en la definición del orden mundial ha ido progresando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, tanto en la bibliografía de RI como en la de DI. Las teorías de RI – y su traslado al mundo del Derecho – le otorgan mayor o menor importancia como elemento definitorio y explicativo del comportamiento de los actores internacionales, y aunque la determinación teórica y empírica del efecto del DI en el comportamiento de los actores internacionales sea objeto de diversas interpretaciones y no menos complicaciones, pocos académicos consideran el mundo en un estado de anarquía regido únicamente por el poder y los intereses estatales.

En un lado de la balanza se encuentran aquellos que rechazan el DI porque carece, según argumentan, de la legitimidad, legalidad (falta de formalidad y de órganos con soberanía real mundial) y procedimientos de ejecución necesarios, y por otro lado aquellos que idealizan sobre la existencia de una comunidad internacional con un interés común y que otorgan, como Kelsen, supremacía al DI sobre el estatal. Pero ninguna de estas teorías explica con suficiencia el comportamiento de los actores en el orden mundial, pues no han podido dar el golpe definitivo que creyeron posible:

“Few believe that international relations are actually defined by an anarchic, ideal-typical state of nature ruled by raw power and violence. And no one believes that we live in a purely cooperative world characterized by international law and order. None of the metatheories of the last century have been able to deliver the knockout blow that some may have thought once possible. No one trying to understand international relations can ignore power, or law, or the state, or civil society, or norms, or language. Increasingly, the great metatheories either operate in the background, or lend themselves to a conscious engagement across isms, with a focus on midlevel

⁸¹ Es común utilizar la distinción entre “hard power” y “soft power” que en su momento realizó NYE, J.; por “hard power” se entiende el poder tangible (poder militar, económico, político, etc.) y por “soft power” el poder de las ideas, de la reputación, el poder para convencer.

*analysis of international legal and political developments using hybrid theories”*⁸².

Si hace décadas realistas e idealistas discutían sobre la posibilidad de hallar justicia entre Estados (en lugar de un mundo anárquico), ahora la cuestión a debate es si el Derecho es un medio apropiado para lograr los objetivos de paz, democracia y seguridad internacional mundial⁸³, o si, por el contrario, la política, el poder y los intereses estatales por sí mismos serán los que determinen estos objetivos.

Por todo ello, aún en un campo predominantemente político como es la política exterior y la promoción democrática, habrá que tomar en consideración los efectos del DI (y tomar una determinada concepción de este como punto de partida⁸⁴), habrá que elaborar un planteamiento teórico desde el punto de vista político y jurídico a partir de un análisis sistemático y global de la retórica que habitualmente se utiliza y de las acciones que se llevan a cabo hasta en nuestros días. En cierto modo, utilizaremos teorías de las RI y del DI, junto con argumentaciones propias de las CP, para elaborar un marco interdisciplinar que permita una comprensión global de las políticas europeas.

En definitiva, al igual que el trabajo de O. Hathaway⁸⁵ en el que procura establecer una teoría integrada de DI, este proyecto (1) se construye sobre la base de la teoría de RI, de CP y de DI para poder comprender de forma más amplia cuestiones que no pueden analizarse desde uno solo de los campos mencionados, y (2) opera en la intersección de la doctrina jurídica enfocada en los intereses de

⁸² STEINBERG, R.H. y ZASLOFF, J.M. Vid *supra* Nota 33, Pág. 86.

⁸³ HABERMAS, J. *The Divided West*. Polity Press, 2006, Malden, MA, USA, Pág. 116.

⁸⁴ Jürgen Habermas indica: “*How should we decide between different conceptions of international law? They not only conflict over the correct interpretation of the history of international law but are themselves so deeply embedded in political history that they influence its actual course. The relation between power and law is affected by the normative self-understanding of state actors, and hence is not a descriptively ascertainable constant. This fact, however, goes counter to the social-ontological reading according to which relations of power always provide the ultimate hermeneutic key to legal questions. The Kantian conception of international law, by contrast, allows for the possibility that a superpower, assuming it has a democratic constitution and acts with foresight and prudence, will not always instrumentalize international law for its own ends but can promote a project that ends up by tying its own hands. It may even be in its long-term interest not to deter emerging competing major powers with threats of pre-emptive strikes but to bind them in a timely fashion to the rules of a politically constituted international community*”. HABERMAS, J. Ibid., Pág. 150.

⁸⁵ HATHAWAY, O. A. “Between Power and Principle: An Integrated Theory of International Law”, en *72 University of Chicago Law Review*, 2005.

los Estados y aquella otra que se centra en las normas. Hathaway describe estas dos aproximaciones jurídicas:

*“The first, which I term the interest-based approach, argues that states create and comply with international law only when there is some clear objective reward for doing so; in other words, states follow consequentialist reasoning or what has been termed the “logic of consequences”. The second, which I label the norm-based approach, argues that governments create and comply with treaties not only because they expect a reward for doing so, but also because of their commitment (or the commitment of transnational actors that influence them) to the norms or ideas embodied in the treaties”*⁸⁶.

En ambas aproximaciones, veremos en los siguientes capítulos, intereses materiales y/o normativos confluyen para determinar la influencia del DI en el régimen interno de los Estados; probando así la eficacia e importancia de la tesis de la promoción democrática y en particular de la asistencia internacional a partidos políticos. Además, la convergencia de intereses y normas nos obligará a mirar dentro de los Estados para ver cómo individuos y grupos de individuos -partidos políticos- influyen en el régimen del país a través de las instituciones y prácticas sociales en liza.

La interdisciplinariedad y el estudio de la relación entre poder y Derecho sobre la que se construye la argumentación será un instrumento que nos permitirá comprobar (1) la eficacia del Derecho frente al ejercicio del poder, (2) el sometimiento del poder al Derecho, y, (3) en último lugar, su legitimidad. El análisis de estas cuestiones nos permitirá mostrar a lo largo de este trabajo la relevancia del DI en las actuaciones de la UE.

III. EL PROBLEMA DEL MARCO INTERDISCIPLINARIO, ¿EL FIN DEL DERECHO?

Un argumento históricamente muy utilizado para preservar la validez y legitimidad del DI es su universalidad y moralidad (el peligro del imperialismo; por poner un ejemplo, la política exterior americana post-1945 y su cruzada contra el comunismo o la política exterior de George W. Bush desde el año 2003). Esta

⁸⁶ Ibid., Págs. 476-477.

argumentación se enfrenta a problemas obvios, entre ellos el peligro de la abstracción del Derecho y la disminución de su credibilidad como factor explicativo del comportamiento de la política mundial⁸⁷. Si pretendemos utilizar el DI como instrumento para predecir y explicar la política mundial debemos revestirlo de una teoría práctica y de un análisis del contexto político, histórico y económico: una concepción social del Derecho.

Las tendencias liberales y racional-institucionalistas comentadas anteriormente han fomentado el crecimiento de una corriente interdisciplinaria entre RI y DI en la que aún debe profundizarse; como indica Randall H. Cook, los juristas y los teóricos de las RI hablan del mismo tema, pero utilizan un lenguaje diferente⁸⁸. Por ello, más que elaborar una nueva teoría interdisciplinar con el propósito de explicar los efectos del Derecho en el comportamiento de los Estados, lo que se pretende es mostrar la ineficacia de una política exterior de promoción democrática sin el necesario marco político y jurídico, y por lo tanto la necesidad de construir un marco de actuación político-jurídico sobre el que pueda funcionar.

Pero este estudio interdisciplinar no está carente de peligros y críticas. En Estados Unidos, en la década de 1990, surgieron tendencias y propuestas interdisciplinarias que han sido criticadas tanto desde el campo de las RI como del DI, como ha expuesto Beth Simmons⁸⁹. Para los defensores de las RI, el DI no es un elemento determinante de la actuación de los Estados (realistas), produce resultados que no se pueden determinar⁹⁰, carece de datos suficientes para verificar sus consecuencias y se ha visto disminuido por la creciente relevancia de la política transnacional (en referencia al campo de los derechos humanos)⁹¹. Mientras tanto, desde la perspectiva jurídica surgen dos preocupaciones: la

⁸⁷ COOK, R.H. Vid *supra* Nota 44, Pág. 90.

⁸⁸ Ibid, Pág. 92.

⁸⁹ SIMMONS, B. "International Law and International Relations: Scholarship at the intersection of principles and politics", en *95 American Society of International Law Proceedings*, 2001.

⁹⁰ Beth Simmons cita a un grupo de críticos liderados por Fritz Kratochwil y John Ruggie, para quienes: "*it may be wrong-headed to think of law as conditioning behavior in the mechanistic way that social scientists usually have in mind. [...] Moreover, these scholars argue, we need to recognize that rules do not lead to determinative outcomes than can easily be predicted in social models*". SIMMONS, B. Ibid., Pág. 4.

⁹¹ A estos efectos ver JOYNER, C. C. "International Law Is, as International Relations Theory Does?", en *American Journal of International Law*, Enero 2006, Vol. 100.

primera la imposibilidad de aislar lo jurídico, lo que implica que su determinabilidad como variable independiente es poco relevante⁹². Y la segunda, que la colaboración entre ambas áreas de estudio conduce a la hegemonía de las RI sobre el DI puesto que sólo el campo jurídico tiene interés en colaborar.

La crítica del profesor finlandés Martti Koskenniemi a la interdisciplinarietà propuesta por Slaughter y otros para el análisis del DI es particularmente dura⁹³:

“...the interdisciplinary agenda itself, together with a deformed concept of law, and enthusiasm about the spread of “liberalism”, constitutes an academic project that cannot but buttress the justification of American empire, as both Schmitt and McDougal well understood. This is not because of bad faith or conspiracy on anybody’s part. It is the logic of an argument—the Weimar argument—that hopes to salvage the law by making it an instrument for the values (or better, “decisions”) of the powerful that compels the conclusion”.

Lo que Koskenniemi expone no es tanto una enfermedad del estudio interdisciplinar, sino el límite y el peligro al que este se enfrenta. De hecho, este estudio supone un reto similar al del período de la post-guerra: Schmitt y Morgenthau discutieron sobre la labor del jurista como observador y su participación en el proceso político-legislativo en un momento en el que estudios constitucionales legales y políticos acababan con o preservaban la democracia en Alemania. Mientras que Morgenthau optó por convertirse en un observador distante (e inaugurar la escuela realista), Schmitt decidió reunir Derecho y política e inaugurar un concepto deformado del Derecho: *“a dynamic and deformed concept of law that would show its usefulness as the symbol of the concrete order that American power was able to produce”*⁹⁴. El peligro de la interdisciplinarietà es concebir el Derecho como instrumento: su deformación y uso con fines políticos que resulta en una política imperialista o colonialista.

⁹² *“The reality is that any social system includes a wide variety of legal and non-legal norms that may act simultaneously to affect behavior”*. KINGSBURY, B., citado en SIMMONS, B. Vid *supra* Nota 89.

⁹³ Según Beth Simmons, Martti Koskenniemi es posiblemente el crítico más agudo de esta forma de colaboración. SIMMONS, B, op. cit., Pág. 277.

⁹⁴ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 36, Págs. 482-3.

Según Koskenniemi, la interdisciplinariedad propuesta por Slaughter y otros autores (Keohane, Marks, etc.) requiere una imagen deformada del primero. Estas perspectivas, continúa Koskenniemi, no hacen más que analizar lo que funciona (perspectiva instrumental) o lo que debería funcionar (perspectiva normativa), en otras palabras, implican una especie de sociología o moralidad de lo internacional⁹⁵.

La perspectiva instrumental transcurre siempre bajo la sombra del abuso. Para Koskenniemi, si sólo se considera Derecho lo que funciona, sin prestar atención a los objetivos, el Derecho entonces se convierte en una cortina de humo para el poder ejecutivo; y si acudimos a conceptos como democracia o igualdad para justificar el Derecho, lo que hacemos es transformarlo en un instrumento de poder. Las propuestas interdisciplinares de hoy día utilizan estos conceptos para controlar los peligros que supone la instrumentalización, y aun evocando los fines liberales indicados tienen que distanciarse de posiciones universales o morales asociadas a la filosofía kantiana. La unión de estos factores – visión deformada del Derecho, universalidad e interdisciplinariedad –sustenta la política (particularmente en materia exterior) de un imperio liberal (como Schmitt argumentó décadas antes), y da lugar a dos versiones alternativas de imperialismo según la buena o mala fe empleada: imperialismo racional e imperialismo cínico.

Así, la política imperialista racional es aquella que sustenta decisiones políticas razonadas sobre la base de una norma moral superior (su norma es la correcta) y universal (su norma funciona igual en todos los Estados y contextos), y entiende que sus decisiones y preferencias políticas cumplen los preceptos de dicha norma moral universal. En esta versión el que toma las decisiones cree de buena fe que ha obrado correctamente. En el imperialismo cínico, el político-legislador también cree que la única norma legítima es la norma moral universal, pero a diferencia de la primera alternativa, no cree estar en posesión de ella. Esta es la versión cínica porque en este caso el político-legislador también revestirá sus decisiones de principios morales universales aunque sepa que estos no tienen por qué funcionar en el contexto receptor de la decisión.

Ninguna alternativa es buena porque ambas se basan en la existencia de una norma moral universal válida en todos los contextos (así como en una crítica del

⁹⁵ KOSKENNIEMI, M. Ibid., Págs. 484-5. Ciertamente, Koskenniemi critica en particular la tesis de Keohane por la que este asume como fundamental la función del juicio moral.

formalismo del Derecho), y un mundo en el que los líderes estiman que “*one is entitled to think one’s preferences justified only if they are justified for everyone else, too, is bound to tragedy, or imperialism, or both*”⁹⁶. Ante esta crítica situación, prosigue el profesor finés, el jurista se siente tentado a tomar la salida que ofrece el estudio interdisciplinar: aceptar como correcto y como elemento de control la crítica al formalismo y las políticas y preferencias que se sugieren como elementos que reemplazan el formalismo. Pero esta propuesta anti-formalista interdisciplinaria tampoco es válida para el jurista, pues es un intento de poner al jurista al servicio de los que toman las decisiones políticas (nuevamente, instrumentalidad), una estrategia que utiliza la inseguridad Weimariana del abogado para tentarle a aceptar su labor como la de un trabajador subordinado a la agenda política de las relaciones internacionales.

Se pone en entredicho esta pretensión interdisciplinar por su fragilidad ante la disciplina de las RI y el abuso al que le puede someter. Se critica a juristas y politólogos, pero se expone a los primeros al mismo conflicto al que se enfrentaron Morgenthau o Schmitt tras 1945: el jurista europeo puede permanecer como observador distante de los procesos político-legislativos o participar en ellos con el riesgo que entraña. Un apunte en concreto para esta tesis: si para el jurista no existe una alternativa teórica viable a la hora de explicar o predecir la política exterior europea (según la crítica a la interdisciplinarietà, que devalúa el análisis jurídico de un campo esencialmente político), debemos preguntarnos entonces si merece la pena buscar un marco estratégico europeo que incluya conceptos jurídicos o si debemos reconocer la preeminencia absoluta de intereses políticos en la formación de la política exterior europea de promoción democrática. El mismo Koskenniemi afirma que la resolución de problemas sociales no puede disociarse de teorías normativas; con el planteamiento de un marco teórico interdisciplinar no se pretende hallar la solución a todos los problemas, si no

⁹⁶ Ibid., Pág. 493. El autor sostenía (Pág. 495): “*Sometimes there is a need for exceptional measures that cannot be encompassed within the general formulation of the formally valid rule. And there may be a time for revolution and the throwing off of valid law (and the profession that sustains it) altogether. But none of this detracts from the need to know about valid law—indeed is premised upon our ability to know it. And that need cannot be satisfied by seeking to answer the causal or the moral question. On the contrary, these latter questions can be meaningfully asked only once we share an image of law as something that is – for want of a better word – “valid”. The absence of this image is product of the Weimar heritage in American international relations theory*”.

permitir realizar un estudio que muestre que basar y/o analizar la política exterior de un Estado o de una institución transnacional únicamente en los intereses⁹⁷ en juego es incompleto e incoherente, y que procure mostrar métodos alternativos para mejorar la práctica democrático-asistencial europea, mostrando que el Derecho, al menos en esta materia, sí importa.

Este debate nos permite anticipar una cuestión sobre la política exterior europea hacia la promoción democrática a la que volveremos posteriormente: la UE hace uso de la moralidad y universalidad para apoyar sus acciones y decisiones políticas, y al utilizar el concepto de democracia que considera correcto, corre el riesgo de desarrollar la política imperialista racional o cínica descrita anteriormente. Baste con recordar el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, que indica que la acción de la UE en la escena internacional se basará:

*“en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”*⁹⁸.

Quizás para emprender una labor interdisciplinar haya que ser un optimista como Beth Simmons, pues a pesar de las numerosas dificultades a las que se enfrenta un proyecto así, es necesario intentarlo. Según Simmons los académicos de las CP aún no han comprendido que el desarrollo efectivo de una norma depende del sistema normativo operativo, de las normas secundarias que dan el efecto específico a las normas y principios generales⁹⁹. Por ahora la influencia de estas áreas sociales ha sido principalmente unidireccional¹⁰⁰ – utilización de las teorías de RI en el campo del DI –; en esta tesis, a continuación, se lleva a cabo un análisis de la relación entre poder y DI (o política y derecho), de la formalidad

⁹⁷ Recordemos que como decía Hathaway, hay dos aproximaciones teóricas: aquella que se basa en los intereses, y aquella que se basa en la norma, y que este proyecto se encuentra en la intersección de ambas.

⁹⁸ Tratado de la Unión Europea. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_es.pdf

⁹⁹ SIMMONS, B. Vid *supra* Nota 89.

¹⁰⁰ SRIRAM, C. L. “International Law, International Relations theory and post-atrocity justice: towards a genuine dialogue”, en *International Affairs* 82, 3 (2006), Págs. 467-478.

jurídica, de la normatividad y especificidad, así como del debate sobre un concepto dinámico o estático del Derecho. Si no, ¿cómo podemos elaborar una estrategia alejada de un concepto universalista y moral superior sin caer en una política individual caso por caso?

1. FUSIÓN (O CONFUSIÓN) DE PODER Y DERECHO INTERNACIONAL. LA FUNCIÓN DEL PODER EN EL DERECHO INTERNACIONAL

A) Relaciones entre poder y Derecho

Según lo indicado, en DI la relación entre Derecho y poder se puede estudiar a partir de tres relaciones de dominio¹⁰¹: Derecho y poder como conceptos enfrentados, Derecho y poder como fuerzas que coexisten de forma independiente, y Derecho y poder como conceptos que coexisten y además se relacionan. En la primera de estas acepciones, el Derecho y el poder están en conflicto el uno con el otro, y el DI tiene poco, o nada, que explicar en el análisis del orden mundial (acepción más clásica). En la segunda de ellas, el concepto tradicional de poder (militar, político o económico) coexiste con el DI y considera que este tiene un efecto restrictivo o persuasivo en el comportamiento de los Estados, aunque no impide que estos justifiquen la adopción de acciones ilícitas por propósitos políticos (que es superior). La última de estas acepciones considera que el DI es una fuente y un efecto del poder¹⁰², que así como el Derecho depende del poder, también influye en la relación y desarrollo de poderes en la sociedad.

Estas tres acepciones simplifican un análisis muy complejo¹⁰³ que tomamos como punto de partida para poder mostrar, conceptualmente, que cierto grado de

¹⁰¹ PAHUJA, S. Vid *supra* Nota 31.

¹⁰² Ibid, Pág. 236. El autor va más allá e intenta argumentar, invirtiendo los términos de esta tercera acepción, que “*el poder es una causa y un efecto del derecho*” (traducción del autor).

¹⁰³ La complejidad de la relación entre poder, derecho y economía la han expuesto Martti Koskenniemi y Marja Letho con claridad, argumentando la dificultad de independizar las relaciones causales de cada uno de estos campos:

“The relations between law, economics and politics are notoriously complex. Still, it is perhaps not so much this complexity, but recurrent attempts to do away with it that account for popular skepticism about international law. For to suggest that there is a linear causal relationship between the three is either to dismiss law as a passive reflexion of economic and political forces or to create inflated, and thus inevitably failing, expectations on it as an instrument of economic and political change. Both strategies share the same mistake of assuming that the three can be distinguished from each other so as to create simple networks of causal relations”.

fusión entre Derecho y poder es necesario e inevitable en el orden internacional, que oponer Derecho y poder es un artificio¹⁰⁴ y que el primero influye en el segundo así como el segundo crea el primero. Pero antes de observar la fusión (o confusión) de Derecho y poder, conviene hacer una breve alusión al intento de los profesores Jack Goldsmith y Eric Posner de defender la tesis clásica de confrontación para así elaborar una teoría realista del orden internacional y justificar la supremacía de los fines políticos (americanos) sobre las consideraciones normativas. Las argumentaciones de estos profesores ponen de manifiesto la actualidad del debate sobre esta cuestión en la doctrina americana y el enfrentamiento entre realistas y liberales¹⁰⁵.

En “*The Limits of International Law*”, Goldsmith y Posner argumentan que el DI internacional únicamente refleja el interés de los Estados, que la forma en que estos formulan sus intereses determina los parámetros del DI y que, por ello, su cumplimiento es un efecto endógeno de la política internacional más que la consecuencia de la presión normativa del Derecho en el comportamiento estatal¹⁰⁶. Para estos profesores el Derecho no se cumple por su propia fuerza coercitiva sino por su coincidencia con los intereses estatales, por obligación ante la presión de otro Estado para cumplir, o por el proceso de cooperación y coordinación establecido entre varios Estados con el fin de evitar costes o de adquirir mayor poder. En una crítica de la doctrina liberal-institucionalista comentada anteriormente, Goldsmith y Posner utilizan un concepto tradicional de poder (político y económico) como único elemento definitorio del comportamiento de los Estados; estos actúan como si cumplieran el DI para lograr sus intereses, pero no se sienten limitados o restringidos por este.

KOSKENNIEMI, M. y LETHO, M. “The Privilege of Universality. International Law, Economic Ideology and Seabed Resources”, en *Nordic Journal of International Law*, Vol. 65, 1996, Pág. 533. Citado por STERN, B. “How to Regulate Globalization?”, en *The Role of Law in International Politics*. BYERS, M (Ed.), Oxford University Press, Nueva York, 2001, Pág. 252.

¹⁰⁴ Brigitte Stern opina que “*there is definite a fallacy in opposing law and politics*”. STERN, B. “How to Regulate Globalization?” en *The Role of Law in International Politics*. BYERS, M (Ed.), Oxford University Press, Nueva York, 2001, Pág. 252.

¹⁰⁵ GOLDSMITH, J. L. y POSNER, E. A. *The Limits of International Law*. Oxford University Press, Nueva York, 2005. Ver también el estudio de Gary Wickham sobre el poder en Foucault. WICKHAM, G. “Foucault, Law, and Power: A Reassessment”, en *Journal of Law and Society*, Vol. 33, Núm. 4, Diciembre 2006.

¹⁰⁶ NAYAK, M. V. “International Law as a Tool of Power Politics”. *International Studies Review*, 2005, Págs. 469-471.

Sin entrar en un análisis detallado de las opiniones de estos autores – más allá del ámbito de trabajo de esta tesis doctoral – conviene resaltar un aspecto de este proyecto: como indica Meghana V. Kayak¹⁰⁷, Goldsmith y Posner basan su doctrina en los intereses de los Estados pero no explican cómo se forman estos intereses, cómo, en su caso, los intereses reflejan procesos estatales o la cultura nacional, cómo pueden cambiar y qué procesos o corrientes influyen en su formación (máxime en un mundo de globalización). Por lo tanto, fundamentan sus argumentos en una simplificación de la relación entre poder y Derecho en la cual el primero prevalece sobre este último y en la que el Derecho ni influye ni es causa de la formación de los intereses estatales, asumiendo, además, un concepto fijo y nacional de intereses.

He aquí el límite a esta doctrina: la formación de los intereses estatales no se puede aislar del contexto social en el que se forman y en el que el Derecho, entre otros, es un elemento a considerar. Por poner un ejemplo y anticiparnos a cuestiones que se analizan más adelante, podría considerarse que la norma democrática como creciente principio general internacional puede no influir como factor exógeno en el comportamiento de los Estados, pero sí como consecuencia de su internalización en una sociedad y como elemento que influye en la formación de los intereses estatales: los dirigentes políticos pueden iniciar la apertura política como respuesta a la presión popular (intereses internos: apaciguamiento – la primavera árabe) y como consecuencia de los beneficios (intereses) que el Estado puede recibir en la esfera internacional (ayuda y legitimidad, entre otros). En ambos casos la norma democrática es un elemento definitorio de los intereses del Estado: el DI es un conjunto de prácticas sociales que ayudan a definir la identidad y los intereses estatales¹⁰⁸. En palabras de Onna A. Hathaway, “*state behavior is the result of complex interactions between political players at the domestic level, and cannot be explained as simply resulting from power-maximizing behavior or strategic-calculation by a unitary actor*”¹⁰⁹.

B) La paradoja del equilibrio de poderes

¹⁰⁷ Ibid., Pág. 470.

¹⁰⁸ Ibid., Pág. 471.

¹⁰⁹ HATHAWAY, O. A. Vid *supra* Nota 85, Pág. 484.

La relación entre poder y Derecho la analizó Hedley Bull a través de lo que él definía como la paradoja del equilibrio de poderes y DI:

*“It is a paradox of the principle of balance of power that while the existence of a balance of power is an essential condition of the operation of international law, the steps necessary to maintain the balance often involve violation of the injunctions of international law”*¹¹⁰.

Bull parte del principio de que el equilibrio de poderes¹¹¹ es lo que mantiene el orden mundial. Sin equilibrio no hay orden. Por ello si se rompe, habrá que restaurarlo en bien del orden mundial. El objetivo final, por tanto, es mantenerlo para que a su vez mantenga el orden mundial. Este equilibrio, argumentaba el profesor australiano, (i) impide la constitución de un imperio universal, (ii) asegura la independencia de los Estados, y (iii) permite el crecimiento e instauración de otras instituciones internacionales tales como la diplomacia, la guerra o el DI (lo que el autor define como las tres históricas funciones del equilibrio de poderes¹¹²).

Esta paradoja en la que Bull enfrenta el equilibrio de poder y el DI implica que en la esfera internacional existen un equilibrio de poder y un sistema normativo. Este último es necesario, pero el equilibrio de poder, que es instrumental para la eficacia del sistema normativo¹¹³, es más importante como fin en sí mismo porque en el orden mundial las únicas alternativas a este equilibrio

¹¹⁰ BULL, H. *Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press, Nueva York, 1995, Pág. 104.

¹¹¹ Para definir el concepto de equilibrio de poder (sobre el que se podría realizar un estudio adicional), acudimos a Ronnie Hjorth, quien indica que el concepto de equilibrio de poder comprende dos elementos centrales:

“firstly, the assumption that international society, including both international law and the institution of balance of power, is the result of the conscious action of states, and, secondly, the commitment of all states to an anti-hegemonial policy, not allowing one state to dominate. Accordingly, Bull writes that the function of the balance of power is ‘to prevent the [international] system from being transformed by conquest into a universal empire’ and ‘to protect the independence of states’.”

HJORTH, R. “Hedley Bull’s paradox of the balance of power: a philosophical inquiry”, en *Review of International Studies*, 2007, Vol. 33, Pág. 599.

Otra definición es la de VATTEL, E. Equilibrio de poderes significa: “a state of affairs such that no one power is in a position where it is preponderant and can lay down the law to others”. Citado en BULL, H. Vid *supra* Nota 110, Pág. 97.

¹¹² BULL, H. Vid *supra* Nota 110, Pág. 102.

¹¹³ Esta asunción - para que el DI pueda funcionar necesita el equilibrio de poderes – no es novedad de Bull; es una asunción tradicional en el trabajo de numerosos juristas internacionales.

son un gobierno mundial o un poder hegemónico¹¹⁴. Así, cuando resulte necesario habrá que tomar las acciones requeridas para mantenerlo (el orden mundial¹¹⁵) aunque ello implique violar el DI; dichas acciones serán consideradas ilícitas y no válidas desde el punto de vista normativo, pero justificadas por la búsqueda del propósito superior, que es el mantenimiento del orden mundial a través del equilibrio de poder¹¹⁶.

A pesar de fundamentar el orden mundial en el poder de los Estados, Bull se distanciaba de la escuela realista al considerar el DI, junto con el equilibrio de poder, un elemento constitutivo de la sociedad de Estados. El conflicto surge al enfrentar ambos conceptos: si mantener el equilibrio de poderes requiere violar el DI, nos encontramos con que estos dos elementos constitutivos de la sociedad internacional son, al mismo tiempo, complementarios e inconsistentes; “*The attempt to include both international law and the balance of power into the same sphere seems to give rise to the tensions and ambiguities of Bull’s paradox*”¹¹⁷.

De la paradoja de Bull, conviene substraer dos ideas que Ronnie Hjorth resalta en su trabajo: por un lado que la violación del DI se justifica moral y políticamente, y por otro que la normatividad está de alguna forma involucrada en el equilibrio de poder. Para Bull el mantenimiento del orden mundial es el primer objetivo, y los Estados tienen una obligación moral para mantenerlo¹¹⁸ aunque para ello tengan que romper con el estado de Derecho; el Derecho está subordinado al fin superior de mantenimiento del orden mundial a través del equilibrio de poder. En consecuencia, las acciones estatales cuyo fin es preservar el orden mundial no necesitan ser aprobadas por el sistema normativo – no requieren normatividad; encontramos la justificación de dichas acciones en la

¹¹⁴ De hecho, Bull argumenta que el mantenimiento del equilibrio de poderes también puede exigir iniciar una guerra, que estaría en su caso justificada por el mismo objetivo final, que no es otro que el mantenimiento (o restauración) de dicho equilibrio. El mantenimiento de la paz es un objetivo subordinado al mantenimiento del equilibrio de poderes. En este sentido, Bull coincide con los argumentos de Robert Cooper (Vid *infra* Nota 115).

¹¹⁵ COOPER, R. *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Atlantic Books, Londres, 2004. El autor argumenta que el orden internacional estaba tradicionalmente basado sobre un poder hegemónico o sobre el equilibrio de poderes; y describe el tracto histórico de estos dos elementos que otorgaban orden al sistema internacional.

¹¹⁶ HJORTH, R. Vid *supra* Nota 111.

¹¹⁷ Ibid., Pág. 601.

¹¹⁸ Ibid., Pág. 610.

esfera de la moral y la política (línea argumentativa que, podría interpretarse, lleva a la universalidad del DI).

Además de la complejidad de la relación entre poder y Derecho que ejemplifica la paradoja de Bull, este debate muestra al autor obligado a distinguir los campos de la política y el Derecho (sin, como hacen los realistas, identificar al Derecho como un factor irrelevante). Pero para Ronnie Hjorth esto no es una paradoja sino un problema normativo relacionado con la dificultad de regular el ejercicio del poder en el orden internacional. Si la escuela realista diferenciaba poder y Derecho y no otorgaba al segundo relevancia en el orden internacional, la argumentación de Bull por la que lo considera un elemento constitutivo de dicho orden permite vislumbrar un discurso normativo oponible a muchas objeciones realistas¹¹⁹. Finalmente, aunque Bull considerara el poder político fundamental para el sistema internacional y aunque determinadas acciones ilícitas se vean justificadas moral o políticamente, debemos tener en cuenta que el DI es un elemento constitutivo del orden internacional del que no se deriva su validez y contenido, ni necesariamente refleja, el poder político existente.

La idea de que el equilibrio de poderes es un elemento definitorio del orden o la hegemonía internacional se utiliza desde la paz de Westfalia de 1648. Así, después de 1648 el equilibrio de poderes permitió el mantenimiento de la paz en el continente europeo, y, por poner un ejemplo, la guerra por la sucesión en el trono español¹²⁰ perseguía evitar alterar el equilibrio de poderes a favor de un poder hegemónico, puesto que se luchó para asegurar que las coronas francesa y española no se unieran y de esa forma crearan un poder hegemónico europeo; para ingleses, holandeses y alemanes era una guerra necesaria que perseguía mantener el equilibrio de poderes que a su vez mantenía el orden existente. La alternativa, pues, era la hegemonía.

El concepto del equilibrio de poderes es altamente controvertido y disputado, pero aún puede utilizarse junto a la teoría realista, constructivista o

¹¹⁹ Ibid., Pág. 612.

¹²⁰ Tras la muerte de Carlos II, franceses, ingleses, holandeses y alemanes quisieron añadir a sus respectivas coronas los territorios españoles para, en el caso de los franceses, crear una nueva situación de hegemonía borbónica en Europa y América (la anexión de España y territorios de su imperio a la corona de Francia habría producido un poder hegemónico en Europa), y, en el caso de los demás, para prevenir la formación de dicho poder hegemónico y cambio del equilibrio de poderes. La guerra entre las casas de los Borbón y de los Austrias fue una guerra por la hegemonía y el equilibrio de poderes.

liberal-institucionalista a la hora de definir el orden mundial. Para algunos autores este concepto es tan relevante hoy como lo fue en sus inicios cuando Hume y Rousseau desarrollaron sus elementos conceptuales¹²¹. A la hora de analizar las acciones estatales con base en el equilibrio de poderes, podemos diferenciar los comportamientos que un Estado adopta para alinearse con otro frente a un hecho externo (para preservar el equilibrio existente) o, al contrario, con el elemento externo, sea o no un Estado, con el propósito de desequilibrar la situación actual¹²². Richard Little introduce dos perspectivas para analizar el equilibrio de poderes: la del adversario o la de la asociación¹²³.

Si la primera es la construcción de un equilibrio de poderes resultante de la interacción de Estados balanceándose unos contra otros, en la segunda el equilibrio resulta de la cooperación independiente entre estos con el propósito de construir un equilibrio estable¹²⁴. El equilibrio de poderes – o su ruptura – fue una de las causas de la Primera Guerra Mundial¹²⁵.

Como hemos visto para Hedley Bull, a diferencia del realismo de Goldsmith y Posner, el Derecho no es el puro reflejo de los intereses de los Estados: es independiente del poder (aunque este es superior) y acciones que encuentran una justificación política y moral no son necesariamente normativas. Asimismo, hemos visto que la relación poder-derecho es suficientemente compleja como para desechar las teorías explicativas del comportamiento de los Estados sobre la única base del ejercicio del poder. A pesar de ello, en la relación entre poder y Derecho el último siempre padece alguna deficiencia frente al primero, parece necesitar algo más para confrontar el poder adecuadamente¹²⁶. Así, aunque la mayoría de los *ius internacionalistas* consideren el Derecho autónomo e independiente del

¹²¹ BROOKS, S. G. y WOHLFORTH, W. C. *World Out of Balance*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2008, Págs. 7-8.

¹²² WALT, S. M. “Alliances: Balancing and Bandwagoning”, en *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues*, ART, R. J. y JERVIS, R. (eds.). Pearson Longman, Nueva York y San Francisco, 2009.

¹²³ LITTLE, R. *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2007.

¹²⁴ Ibid., pág. 52.

¹²⁵ El presidente americano Woodrow Wilson, en un discurso al Senado Americano el 22 de enero de 1917, indicaba: “*There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but an organized common peace*”.

¹²⁶ FITZPATRICK, P. “Gods would be needed...: American Empire and the Rule of (International) Law”, en *Leiden Journal of International Law*, 16, 2003.

ejercicio del poder, existen numerosos obstáculos para justificar su efecto sobre el poder y defender su legitimidad.

Pero el objetivo del jurista no debe ser independizar el Derecho de la política para que aquel permanezca en una esfera abstracta y utópica; el objetivo es hallar la normatividad de un Derecho aplicable en la realidad internacional. Como preguntaba Oscar Schachter en la reunión de la *American Society of International Law* de 1999, ¿por qué no debe el poder ser un factor decisivo en el comportamiento de los Estados?¹²⁷ Comentaba Schachter:

*“My own view, [...], is that international law is not an ideal construct, generated solely in response to human needs. It is a product of the play of power and interest, conditioned by material facts and by perceptions of needs and values. The friction between demands and capabilities together with the relation of forces gives shape and direction to the legal principles and rules. For these reasons, international law, broadly speaking, reflects and sustains the existing distribution of power and political order.”*¹²⁸

El poder, argumentaba Bull, es un elemento esencial para el funcionamiento del DI¹²⁹; dejar de serlo elevaría el DI al campo de la abstracción y de la utopía. El Derecho, por tanto, necesita poder pero al mismo tiempo tiene que independizarse o aislarse de él. Esta cuestión es particularmente relevante en la formación de la costumbre internacional; en este proceso formativo, sostiene Michael Byers¹³⁰, el poder es influyente porque en lugar de involucrar acuerdos cuasi-contractuales (como haría el derecho positivo), involucra pautas de actuación entre Estados que, si no se oponen, podrán terminar convirtiéndose en normas internacionales. A pesar de ello es relativamente reciente el interés académico por el estudio y reconocimiento del papel del poder en la formación de la costumbre internacional, prefiriendo estudiar su formación desde una perspectiva procesal - formalista.

C) ¿Es posible la independencia del Derecho Internacional?

¹²⁷ SCHACHTER, O. “The Role of Power in International Law”, en *American Society of International Law, Proceedings of the Annual Meeting*, 1999.

¹²⁸ Ibid., Pág. 205.

¹²⁹ BULL, H. Op. cit.

¹³⁰ BYERS, M. “Custom, Power and the Power of Rules. Customary International Law from an interdisciplinary perspective”, en *17 Michigan Journal of International Law*, 1995-1996.

En todo caso, antes de continuar con el estudio de la interacción entre estos dos elementos cabe preguntarse si el derecho debe independizarse de la política o si basta con que se pueda identificar de forma separada. Como hemos visto, autores como Schachter argumentan que el poder importa y debe importar, que el Derecho es el resultado del juego de poder e intereses. Otros, como Koskenniemi, estiman que la lucha por el DI es una lucha contra la política, que aunque algo de política es necesario, esta debe restringirse con medidas no políticas¹³¹. Koskenniemi busca la independencia del Derecho en la normatividad y especificidad de las que trataremos más adelante, y por tanto asume la necesidad de independizar ambos conceptos aunque su separación total no sea posible. En una crítica a esta independencia, Dencho Georgiev argumenta lo siguiente:

*“Defined broadly as distance from state practice or total independence from politics, the concept of rule of law would be possible only under a ‘naturalist’ but not under a ‘social’ conception of the rule of law. If law is man-made and artificial then, of course, it is permeated by politics”*¹³².

El Derecho se podrá distinguir de la política y encuentra su valor en su objetividad (a través de un proceso o mecanismo de formación determinado que lo distingue de la práctica arbitraria), pero para Georgiev el valor de la objetividad no se encuentra en su independencia sino en la capacidad de distinguirlo de la política. La objetividad como requisito para un Estado de Derecho:

“does not have to imply independence from politics generally but only the theoretical and practical possibility of the separate existence of a set of obligatory rules – i.e. law – which is not mere political opinion and which could not be applied against political behaviour. The interdependence of such rules and politics does not mean that they do not have a separate existence”.¹³³

Por ello, la imposibilidad de lograr esta independencia utilizando una concepción social del Derecho (a diferencia de en un estado natural), no significa que no se pueda distinguir el uno del otro, que no tengan existencias separadas.

¹³¹ KOSKENNIEMI, M. “The Politics of International Law”, en *European Journal of International Law*, 1990.

¹³² GEORGIEV, D. “Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law”, en *European Journal of International Law*, 1993, Pág. 3.

¹³³ Ibid., Pág. 4.

Bajo la rúbrica de independencia o distinción, los tests de normatividad y especificidad de Koskenniemi que estudiaremos más adelante (utilizando o no una concepción más restrictiva de estado de Derecho – como opuesto al ejercicio arbitrario del poder según la propuesta de Georgiev) servirán para observar y entender la interacción y la fusión o separación de política y Derecho en el orden internacional.

A estos efectos, existen dos posturas limítrofes: las que rechazan la valía y relevancia del DI y las que idealizan la existencia de una comunidad internacional con un interés común y con el DI reinante. Entre una y otras encontramos aquellas teorías que otorgan al Derecho cierta independencia, y en esta esfera intermedia tiene sentido reunir poder y Derecho (al igual que Derecho y RI) y entenderlos como elementos que se benefician de su interrelación. La actuación de los Estados está sujeta a numerosas condiciones o variables entre las cuales se encuentra el DI. Su eficacia e influencia no está exenta de crítica, pero quedan ya pocos políticos o académicos que puedan negarle cierto grado de influencia en la toma de decisiones por gobernantes y dirigentes. Los Estados no son entes impermeables a las tendencias internacionales, a la evolución y crecimiento de los Derechos Humanos y de preceptos de derecho imperativo (reducción de soberanía); y son numerosas las cuestiones, tanto internas como externas, que determinarán hasta qué punto un gobernante se encuentra limitado o constreñido en la toma de decisiones. De alguna forma, el gobernante de un país poderoso o débil, de una autocracia o de una democracia, tendrá que valorar el precio a corto y a largo plazo de una decisión determinada, la relevancia normativa del precepto violado y las consecuencias de ser considerado un infractor en la sociedad internacional.

Pero si cierto grado de confusión entre Derecho y poder es beneficioso y necesario, la confusión absoluta llevaría al fin del primero. Entonces deberíamos dibujar los límites entre ambos, particularmente en defensa del Derecho. El peligro radica en que si se somete exclusivamente a los intereses más particulares e inmediatos que guían y conducen la política perdería la legitimidad que le diferencia de la política; pero si se aleja de la realidad internacional, de los conflictos y sucesos en liza, se transforma en utopía o abstracción. La amenaza para la política radica en la posibilidad de que un formalismo jurídico, una cuestión formal y normativa, impida la actuación política; que la política se adapte

a la realidad internacional como consecuencia de un precepto jurídico estático. Jürgen Habermas planteó la dificultad de esta cuestión a partir de la legitimidad del Derecho:

“La reducción de las normas jurídicas a mandatos de un legislador político implica que el derecho se disuelve, por así decir, en política. Pero con ello se descompone el concepto mismo de lo político. En todo caso, bajo esta premisa la dominación política ya no puede entenderse como poder legitimado jurídicamente; pues un derecho que queda a completa disposición del sistema político pierde su fuerza legitimadora. En cuanto la legitimación se entiende como operación propia del sistema político, como algo que el propio sistema político se encarga de producir y operar, estamos abandonando nuestros conceptos de derecho y política”.¹³⁴

Cabe preguntarse si es necesario independizar el Derecho de la política, y, si así fuera, si puede independizarse. Como decía F. Vallespín en su estudio de Habermas, se trata de justificar la *“institucionalización del principio del discurso. O, lo que es lo mismo, que las condiciones de elaboración y creación de normas jurídicas se sometan a los imperativos dictados por un proceso de deliberación procedimental sujeto a una serie de reglas formales”*¹³⁵.

M. Koskeniemi parte de la idea de que cierta interrelación y confusión es beneficiosa y necesaria, pero también de que tenemos que procurar independizar al Derecho del poder. En todo caso, si optamos por la separación podemos enfrentarnos a una batalla con dos frentes: por un lado hay que asegurar la normatividad del DI distanciándolo del comportamiento, deseo e intereses de los Estados, y por otro hay que asegurar la especificidad de la norma alejándola de la moral natural. El profesor finlandés define muy bien la delicada situación del DI:

“A law which would lack distance from State behaviour, will or interest would amount to a non-normative apology, a mere sociological description. A law which would base itself on principles which are unrelated to State behaviour, will or interest would seem utopian, incapable of demonstrating its own content in any reliable way. To show that an international law

¹³⁴ HABERMAS, J. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Ed. Trotta, Madrid, 4ª Edición, 2005, Pág. 577.

¹³⁵ VALLESPÍN, F. “Habermas en doce mil palabras”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 114, Julio / Agosto 2001.

*exists, with some degree of reality, the modern lawyer needs to show that the law is simultaneously normative and concrete – that it binds a State regardless of that State's behaviour, will or interest but that its content can nevertheless be verified by reference to actual State behaviour, will or interest*¹³⁶.

La normatividad y especificidad requerida por el DI depende de las reglas que guíen el juego político en su función legisladora. El Derecho es un artificio y, como tal, requiere un procedimiento de aprobación que, al distanciarse de los intereses de los Estados, le otorgue la legitimidad que necesita. Esta legitimidad diferenciará el acto político del legislativo; el interés particular de un acto en concreto, del interés común en el que se ampararán sucesivos actos.

Este aspecto más formal del Derecho, sustento de su legitimidad, constituye su componente más estático, y se enfrenta directamente al segundo requisito del DI expuesto por el autor finlandés: la necesidad de interpretarlo en un contexto social, político y económico determinado pero cambiante y dinámico. El DI aislado del mundo, codificado en la distancia y apartado de la realidad social, económica o religiosa no es más que papel mojado que nada puede obtener. Y es este dinamismo el que forma parte de la política internacional, de los intereses de los Estados, gobernantes y diplomáticos en las cuestiones que cruzan las fronteras nacionales. Estos dos elementos – formalidad y dinamismo – forman la base del DI y son, al mismo tiempo, los elementos que confunden el Derecho con la política internacional.

El orden jurídico que se aísla de la sociedad a la que corresponde corre el riesgo de convertirse en un Derecho superfluo, inaplicable o impracticable por innecesario; el Derecho influye en la constitución de una sociedad y por ello, como esta, debe estar en constante movimiento y evolución. Para algunos la relación entre el orden jurídico y las demás estructuras de una sociedad – política, económica, moral o religiosa – es contingente, es decir, no es un elemento constituyente del sistema normativo porque es la forma y su proceso formativo, en lugar del contenido del orden jurídico, lo que debe satisfacer el criterio de validez normativo¹³⁷. Así, indica P. Allott, el Derecho es ley porque para su constitución

¹³⁶ KOSKENNIEMI, M. *From apology to utopia. The Structure of International Legal Argument*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. También Vid *supra* Nota 131.

¹³⁷ ALLOTT, P. Vid *supra* Nota, 21.

se han satisfecho las reglas que el mismo Derecho ha escrito. Pero antes está la política; y son los políticos los que hacen el Derecho, por lo que retornamos a la tercera conceptualización de la relación de poder y Derecho con la que iniciamos esta sección: el DI es al mismo tiempo una fuente y un efecto del poder, circunscribe el ejercicio del poder y se ve al mismo tiempo definido por el mismo¹³⁸. Ni debemos, ni podemos, independizar el Derecho de la política internacional.

Por último, conviene recordar que la labor legislativa y política la guían hombres y mujeres que, reunidos en foros nacionales o internacionales, defienden sus intereses y objetivos. El órgano legislativo de un Estado legisla en atención a los intereses de su sociedad o, al menos, a la interpretación que hace de dichas necesidades. Por su parte, si por DI entendemos aquél que se aplica a la sociedad internacional en su conjunto, entonces debe, como tal, haberse constituido en atención a la sociedad internacional, es decir, a su interés común.

2. LA SOCIEDAD O COMUNIDAD INTERNACIONAL. LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS COMÚN

Antes de analizar quién o qué fuerzas o estructuras determinan y definen el interés común de la sociedad internacional, convendría hacer un breve inciso para definirla. Desde que se creara el concepto de una gran sociedad de Estados (Hugo Grocio¹³⁹) se ha debatido la existencia de una verdadera sociedad o comunidad internacional. Desde premisas opuestas la podemos definir como aquella compuesta por la suma individual de naciones (realismo; sociedad de sociedades), o como una verdadera sociedad universal, integrada como tal e independiente de los diferentes países (más cercano al concepto de comunidad).

Algunos autores, como C. Del Arenal¹⁴⁰, defienden una acepción mixta entre ambas, indicando que nos encontramos en un punto intermedio, en el camino que va de la sociedad a la comunidad internacional; pero también cabe

¹³⁸ PAHUJA, S. Vid *supra* nota 31.

¹³⁹ GROS ESPIELL, H. “En el IV Centenario de Hugo Grocio. El nacimiento del Derecho de Gentes y la idea de comunidad internacional”, en *Pensamiento Jurídico y Sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*. Centro de Estudios Constitucionales. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986.

¹⁴⁰ ARENAL, C. del. *La teoría de las Relaciones Internacionales en España, International Law Association (Sección española)*, Madrid, 1979.

defender la existencia de conceptos como “democracia mundial” o “paz mundial” sobre la base del reconocimiento de una verdadera sociedad internacional independiente – es decir, una comunidad. Por su lado, para Héctor Gros Espiell no nos encontramos ante una comunidad internacional en sentido estricto, pero sí se dan ciertas características de comunidad que hacen que *“si bien realísticamente el elemento societario pueda conceptuarse aún como importante, los factores comunitarios se manifiestan ya, con una gran fuerza, en previsible desarrollo”*¹⁴¹. Además, argumenta Gros Espiell, la idea de Humanidad en su concepción como sujeto de derecho (el género humano), implica que esta sólo puede ejercer la titularidad de los derechos que le corresponden a *“través de la Comunidad internacional, jurídica y orgánicamente estructurada”*¹⁴².

Pero para definir este concepto (sociedad de estados y sociedad transnacional), acudimos a dos premisas de las que parte la profesora Esther Barbé: primero, que *“la actual sociedad internacional es una sociedad mundial”*, y segundo, que *“la sociedad internacional está formada por estados soberanos”*¹⁴³. E. Barbé analiza las diferencias conceptuales entre comunidad internacional y sociedad internacional en la doctrina española a partir de un escrito de Antonio Poch y Caviades de 1943¹⁴⁴, señalando las siguientes diferencias¹⁴⁵:

- a) La comunidad es una unidad natural y espontánea y la sociedad una unidad artificial. Mientras que en la comunidad la vida del individuo es la vida del conjunto, en la sociedad la vida del individuo precede la convivencia conjunta.
- b) La comunidad es una manera de “ser” mientras que la sociedad es una manera de “estar”, se “pertenece” a la comunidad mientras que se “participa” en la sociedad.
- c) La comunidad es integración, y la sociedad es suma de las partes.

¹⁴¹ GROS ESPIELL, H. Vid *supra* nota 139, Pág. 548.

¹⁴² Ibid, Pág. 548.

¹⁴³ BARBÉ, E. *Relaciones Internacionales*. 2ª Edición, Tecnos, Madrid, 2006, Pág. 113.

¹⁴⁴ POCH, A y CAVIEDES, G. de. “Comunidad internacional y sociedad internacional”, en *Revista de Estudios Políticos*, Vol. VI, Núm. 12, 1943, Págs. 341-400.

¹⁴⁵ BARBÉ, E. Op. Cit. Págs. 112-127.

- d) En la comunidad priman los valores convergentes y en la sociedad los divergentes.

Tradicionalmente para este análisis podemos partir de una concepción típicamente realista (la tradición hobbesiana), de una concepción universalista (la tradición kantiana) o de la perspectiva grociana encauzada hacia la cooperación e interacción estatal, aunque hoy en día prevalece la idea de que el nivel de integración del sistema internacional es aún insuficiente para considerarlo comunidad puesto que, en palabras de E. Barbé *“la sociedad mundial de nuestros días es aceptada de manera general en tanto que organizadora, pero no en tanto que transmisora de valores dentro de un marco cultural dominante”*¹⁴⁶.

De hecho, en el orden internacional actual, tal y como manifestaba H. Bull¹⁴⁷, están en juego elementos de las tres tradiciones internacionalistas antes referidas. La primera de ellas, el inicio del realismo internacional, considera que los Estados se encuentran en conflicto entre ellos y que sólo la búsqueda de poder guía su acción. De esta forma, la relación interestatal sólo se limita por las reglas de la prudencia o la conveniencia. La opuesta tradición Kantiana, en cambio, retoma principios de solidaridad y la relación de individuos a través de Estados (red transnacional) para describir el orden mundial como el de una comunidad humana. Esta tradición admite que existe una sociedad internacional en potencia, pero no en la actualidad. Por último, la tradición Grociana se sitúa en un punto intermedio: la sociedad internacional es una sociedad de Estados en la que estos han acordado regularse por una serie de normas y principios pero en la que los Estados siguen siendo los principales actores¹⁴⁸.

En todo caso parece claro que, como señala M. Diez de Velasco¹⁴⁹, la sociedad internacional responde a multitud de variables, en ocasiones contradictorias, que de una u otra forma siguen otorgando al Estado un papel primordial; la existencia de valores aceptados mundialmente no elimina la diversidad cultural. Durante la década de los noventa, indicaba A. Remiro, la sociedad internacional estaba *“en vías de institucionalización, universal y*

¹⁴⁶ Ibid., Pág. 119.

¹⁴⁷ BULL, H. Vid *supra* nota 110, Págs. 23 y 39.

¹⁴⁸ Ibid, pág. 25.

¹⁴⁹ DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 14ª Edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2003. Páginas 58-68.

*regional, general y sectorial, con una impronta democratizadora reflejada en el estatuto de los miembros de las Organizaciones, la participación en órganos plenarios y las reglas de representación en los selectivos, y la formalización de los procedimientos*¹⁵⁰, y hoy día, aunque existan múltiples elementos comunes y transfronterizos, la sociedad internacional – cuya universalidad sigue vigente¹⁵¹ – se sigue considerando generalmente descentralizada e interestatal al tiempo que ordenada y anárquica¹⁵².

Nuestro concepto de sociedad o comunidad internacional también dependerá de si entendemos el mundo como una única o como la unión de múltiples entidades políticas. Lo mismo ocurre sobre el orden jurídico, ante la posibilidad de tener un solo orden universal o varios regionales. Robert Cooper argumenta que tras la Guerra Fría el mundo dejó de ser una sola unidad política, y que el mundo de hoy tiene elementos de lo que él llama el mundo pre-moderno, el mundo moderno, y el mundo post-moderno.

Al mundo pre-moderno pertenecen aquellos Estados que carecen del monopolio de la fuerza y legitimidad; en estos – Somalia, Afganistán, Nigeria o Liberia¹⁵³ – las fuerzas estatales coexisten con otras entidades que tienen control sobre recursos del país y fuerzas armadas, por lo que el Estado es una “*estructura frágil*”¹⁵⁴. Ante esta situación estos Estados se enfrentan a la alternativa del caos o el imperio, es decir, la anarquía interna por falta de control o la intervención extranjera para restablecer la soberanía.

El mundo moderno corresponde a una acepción más clásica del término Estado. En esta categoría, la soberanía estatal continúa en vigor y el sistema internacional mantiene el orden gracias al equilibrio de poderes o a la existencia de un poder hegemónico. Aquí los intereses aún dibujan las principales directrices

¹⁵⁰ REMIRO BROTONS, A. “Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada”, en *Cursos Euromediterráneos de Derecho internacional*. Editorial Tirant Lo Blanch, Vol. 5, 2001, Pág. 61.

¹⁵¹ Op. Cit.

¹⁵² REMIRO BROTONS, A. y BARBÉ, E. Vid *supra* Notas 143 y 150.

¹⁵³ COOPER, R. Vid *supra* Nota 115, Pág. 16.

¹⁵⁴ COOPER, R. Op. Cit. Pág. 17. En estos Estados, argumenta Cooper, la religión es una fuente esencial para la identificación de las personas; es fundamental en su vida y les da un sentido de quienes son (a falta de identificación nacional), por lo que les da una sensación de comunidad. “*It is natural, therefore, that in the power vacuum left by a retreating empire group royalties should coalesce around religious beliefs. Hence, the regular occurrence of religious clashes where a retreating or weakening empire leaves a power vacuum*” (Pág. 21).

de las acciones estatales y la fuerza sigue siendo el elemento que garantiza la paz y seguridad; el “*poder y raison d’état son los elementos que importan*”, es el mundo de Maquiavelo y Hobbes¹⁵⁵.

En la tercera y última parte del sistema internacional, su parte post-moderna, la individualidad clásica del Estado se rompe pero en lugar de generar estructuras frágiles como en el mundo pre-moderno, provoca mayor orden y cohesión. El mundo post-moderno no se fundamenta en el equilibrio de poderes o el uso de la fuerza; es un mundo en el que la distinción entre lo interno y lo externo comienza a romperse. La UE, opina Cooper, es su mayor exponente.

Si utilizáramos la anterior categorización en base geográfica, se podría concluir que el sistema internacional tiene zonas pre-modernas, modernas y post-modernas. Con ello deviene más difícil justificar la existencia de una comunidad internacional, e incluso defender la universalidad de un solo sistema jurídico. Volveremos a esta cuestión *habermasiana* más adelante, al observar las pretensiones universales europeas en la proyección de su política exterior.

En cualquier caso, una sociedad de Estados existe cuando un grupo de Estados, conscientes de tener intereses y valores comunes, forman una sociedad mediante vínculos y reglas que les unen entre ellos, y que les permite compartir instituciones comunes. En el estudio que Kai Anderson y Andrew Hurrell¹⁵⁶ realizan del concepto de sociedad internacional de Bull, los autores identifican cuatro pilares sobre los que el profesor australiano fundó su entendimiento:

- 1º. Que el concepto de anarquía o de constante lucha entre los Estados propuesto por Hobbes no es suficiente para explicar las RI;
- 2º. Que la sociedad internacional no debe concebirse como la transposición a escala mundial de las ideas nacionales de gobierno y sociedad;
- 3º. que la existencia de una sociedad internacional no significa que la interacción entre Estados sea siempre o necesariamente “*pacífica, estable o armoniosa*”¹⁵⁷; y

¹⁵⁵ Ibid., Pág. 22.

¹⁵⁶ ANDERSON, K y HURRELL, A. *Hedley Bull on international society*. Nueva York, NY USA, Palgrave Publishers, 2000.

¹⁵⁷ ANDERSON K. y HURRELL, A. Op. cit. Pág. 4.

4º. que la estructura de la sociedad internacional debe explorarse y concebirse en atención a su evolución histórica, según sus fundamentos pasados y presentes.

Lo anterior, evidenciado por la subordinación del DI al mantenimiento del equilibrio de poderes y en la paradoja ya comentada, culminaba en admitir que la existencia de un marco o de unas normas comunes entre Estados, la existencia de una sociedad, no significaba que poder y conflicto no jugaran un papel relevante, en ocasiones predominante, en las RI – sin que por ello Bull se adhiriera a las tesis realistas predominantes en la post-guerra mundial.

La cuestión es que los diferentes elementos de las tres tradiciones que coexisten en la sociedad internacional varían en cada momento, y según cuál predomine variará nuestra percepción de la misma¹⁵⁸. Si en el período comprendido entre 1920 y principios de la década siguiente la sociedad internacional reflejaba una intensa y creciente transnacionalidad que no se retomó hasta finales del siglo XX, tras la segunda guerra mundial el orden mundial varió radicalmente, predominando en las siguientes décadas elementos más realistas que kantianos que culminaron en la política americana de Nixon y Kissinger¹⁵⁹.

En la actualidad está más vigente que nunca la pregunta sobre la relevancia del DI en la definición de la sociedad internacional: nuevamente recurriendo a H. Bull¹⁶⁰, podemos argumentar que el DI es un elemento constitutivo pero insuficiente (y según argumenta Bull, innecesario) por sí mismo para definir y regular el orden internacional. Más allá de la moral, tanto las “reglas primarias”

¹⁵⁸ En un artículo publicado en el *European Journal of International Law*, P.M. DUPUY analiza la evolución del derecho internacional desde los años 60 hasta finales de los 90 en el que llega a indicar que desde 1992, la noción de “*comunidad internacional*” ha sido objeto de varios intentos de secuestro (apropiación) por los intereses nacionales. Poniendo como ejemplos los casos de Lybia y la resolución 734 del Consejo de Seguridad, y el de Haití y la resolución 940, Dupuy critica el uso desviado que han hecho estas resoluciones del concepto de comunidad internacional. De esta forma, continúa, se debilita el mismo concepto de comunidad y “se arriesga a ser capturado por el más poderoso, en ocasiones liderado por su tradición mesiánica de creer que lo que entiende mejor para sí mismo es necesariamente lo mejor para el resto de la humanidad”. (DUPUY, P. M. “International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization. General Conclusions”, en *European Journal of International Law*, 9 (1998), Págs. 278-286.

¹⁵⁹ Según Henry Kissinger, “*In a world of players of operationally more or less equal strength, there are only two roads to stability. One is hegemony and the other is equilibrium*”. KISSINGER, H, “Britain in the World Conference”, 29 Marzo 1995, citado por COOPER, R. Vid supra Nota 115, Pág. 76.

¹⁶⁰ BULL, H. Vid supra Nota 110, Pág. 136 y ss.

como las “secundarias”, utilizando el lenguaje de Hart¹⁶¹, influirán en la formación de la sociedad, pero el DI, por sus problemas de legitimidad, ejecutabilidad o por poder ser utilizado indiscriminadamente para justificar la política estatal (instrumentalidad del Derecho y confusión de moral con Derecho), no podrá por sí solo definir la sociedad en la que vivimos.

El poder y el Derecho, como elementos del sistema internacional, influyen en la concepción de sociedad; Barbé relaciona estos elementos para definir la sociedad internacional a partir de su propia definición de RI: “*las relaciones internacionales son relaciones sociales que inciden en la distribución del poder a nivel mundial*”, mientras que “*la sociedad internacional es el complejo de relaciones sociales que distribuyen el poder a nivel mundial*”¹⁶². Este complejo de relaciones sociales está integrado por “*colectividades humanas*”¹⁶³ del orden mundial – individuos, Estados, agrupaciones, etc. –, pero no podemos concebir el poder sólo como el resultado de dichas relaciones, sino también como elemento definitorio del mismo. Aún si lo consideráramos indirectamente, el poder – entendiéndolo de la forma más amplia posible – a través de su influencia en los actores humanos de la sociedad, determinará su interrelación.

Un ejemplo del debate en torno a la sociedad o comunidad internacional, y a escala geográfica reducida, lo encontramos en la percepción que los ciudadanos de la Unión Europea tenemos de esta. Si algunos la conciben como una unión de Estados soberanos (una sociedad de intereses divergentes – los intereses de sus Estados miembros), otros sostienen que la UE representa una verdadera sociedad compuesta por los ciudadanos europeos. La segunda concepción – sociedad como tal – requiere un nivel de integración difícilmente demostrable a escala global (aunque potencialmente posible en los escritos de Kant o Rawls).

En cualquiera de estas acepciones es difícil definir el interés común de una sociedad cuando este no resulta de la suma del interés de los individuos que la componen. Como argumenta P. Allott, el interés común de la sociedad

¹⁶¹ HART, H.L.A. *The Concept of Law*. Second Edition. Oxford University Press, Oxford, 1997.

¹⁶² BARBÉ, E. Vid *supra* Nota 143, Pág. 125.

¹⁶³ Según la expresión de Celestino del Arenal, citado por E. Barbé, op. cit. (ARENAL, C. de. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 1990, Pág. 437).

internacional¹⁶⁴ se formaliza en la intersección de lo real y lo ideal en dicha sociedad, la concepción de lo social en un momento determinado en función de las teorías, los propósitos o los valores vigentes¹⁶⁵. Estos valores o teorías pueden ser diferentes e incluso excluyentes o contradictorios, en cuyo caso habrá que optar por uno u otro: son conflictos que resuelve la política. Esta, al definir el interés común social, se antepone a la ley que se aprobará en atención a la opción política. De este modo primero va la política y luego la norma, aunque la relación tiene algo de circular puesto que el Derecho, a su vez, tiene una función social. Para Allott:

*“Law inserts the common interest of society into the behaviour of society-members. Law establishes possible futures for society, in accordance with society’s theories, values and purposes”*¹⁶⁶.

*“Law requires that society have adequate means for determining the common interest of society, in accordance with society’s values and purposes. Politics, in the widest sense of the word, is the will-forming struggle in the ideal and real constitutions, the struggle to influence the determination of the common interest of society and to influence the making and application of law”*¹⁶⁷.

El Derecho necesita que se defina el interés común de la sociedad, a lo que contribuye el poder; y nos encontramos, según este autor, ante la creación de un sistema jurídico universal en el que coexisten sistemas jurídicos nacionales y transnacionales, junto con un sistema jurídico internacional-universal¹⁶⁸.

¹⁶⁴ La idea de sociedad internacional para P. Allot es la siguiente: *“The idea of international society, the society of the whole human race and the society of all societies, takes its place, at last, centuries late, within human self-consciousness, and international law finds its place at last, centuries late, within the self-constituting of international society, that is to say, as an essential part of the self-creating and the self-perfecting of the human species”*. ALLOTT, P. Vid *supra* Nota 21, Pág. 315.

Para una discusión de las propuestas de Allott ver FIDLER, D. P. “From Anarchy to Allottopia”, en *Book Review, George Washington International Law Review*, Vol. 36, 2004.

¹⁶⁵ ALLOTT, P. Vid *supra* Nota 21, Pág. 295.

¹⁶⁶ ALLOTT, P. Vid *supra* Nota 21, Pág. 290.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pág. 290.

¹⁶⁸ ALLOT, P. *“The Emerging Universal Legal System”*. *International Law Forum du droit international* 34: 12-17, 2001, Kluwer Law International, Países Bajos.

3. LA NORMA TRAS EL INTERÉS COMÚN: APROXIMACIONES EUROPEA Y AMERICANA

Determinado el interés común, se crea la norma. La norma especificará cuál es el interés de la comunidad, y al convertirse en ley se diferencia de los principios morales y naturales. De esta forma la ley canaliza y legaliza el interés común de la sociedad – función social del Derecho – para distinguirlo del ámbito político o moral. Si faltara esta especificidad, el interés común no dejaría de ser en una idea liberal que sobreviviría “*a causa de su abstracción, generalidad y pretensiones de validez absoluta, a su utilidad política y se ven desautorizadas por las realidades de la política internacional que, por su naturaleza, son concretas, específicas y dependen del momento y del lugar*”¹⁶⁹. Lo que tenemos es un proceso de legalización de la política (“*legalization of politics*”): el Derecho refleja el interés común social y este se define de forma política, por lo que el Derecho refleja la política. Así, el Derecho, además de canalizar el interés común, conduce y regula el ejercicio del poder en una sociedad.

La aproximación europea a este concepto de legalidad y al concepto de DI, difiere de la norteamericana; conviene detenerse en el estudio de la generalidad y oponibilidad de una norma que se aplica a un caso concreto (especificidad) y de su flexibilidad o rigidez.

En Europa está más arraigada que en Estados Unidos la cultura de la licitud en asuntos internacionales, aunque tiene su lado oscuro¹⁷⁰. A través del estudio de casos excepcionales – por su importancia y por sus características, principalmente referidos al uso de la fuerza y al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas – pero con el propósito de sentar las bases de un principio diferencial americano *versus* europeo, el profesor Richard Pildes¹⁷¹ explicaba la tendencia de los académicos americanos de rechazar el formalismo y la rígida licitud¹⁷² que tanto

¹⁶⁹ MORGENTHAU, H. J. *Escritos sobre política internacional*. Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

¹⁷⁰ PILDES, R. “Conflicts Between American and European Views of Law: The Dark Side of Legalism”, en *Virginia Journal of International Law*, Vol. 44, 2003-2004.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Por ejemplo, en referencia a la intervención armada en Kosovo de 1998 (sin autorización del Consejo de Seguridad), Richard A. Falk sostenía que confiar en un análisis legal es particularmente desafortunado para el futuro del derecho internacional. Ver FALK, R. A. “Editorial Comments: NATO’s Kosovo Intervention”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 93, 1999.

atrae a los europeos en lo relativo al DI. Estas diferencias, veremos a continuación, ponen de manifiesto la distinta interpretación de la capacidad ejecutiva y universalidad del DI, así como el debate europeo en torno a su normatividad y especificidad. Para ilustrar estas diferencias acudimos al conflicto normativo surgido previo a la intervención en Iraq en 2003.

Las discusiones en 2003 en torno a la intervención en Iraq pusieron de manifiesto las diferencias entre americanos y europeos; mostraron un diferente concepto de Derecho, de orden jurídico y de justicia internacional. Entonces tanto americanos como europeos invocaban la universalidad de su razonamiento y sus principios políticos y jurídicos, pero mientras los americanos utilizaban un concepto instrumental del universalismo, los europeos lo consideraban netamente formalista¹⁷³. La perspectiva instrumental considera el Derecho como un instrumento a usar para conseguir un buen fin; cumplir con las normas es una opción, pero no una obligación moral adquirida *a priori*¹⁷⁴. En esta interpretación americana, sólo cumplir con la norma no es necesariamente positivo, no es necesariamente una virtud. Analicemos este argumento.

Pildes argumenta que desde un punto de vista teórico, la construcción de un marco normativo otorga claridad y transparencia porque regula las acciones de los Estados y les permite predecir las acciones de los demás; en este sentido, sí es una virtud. No obstante, argumenta, este encaje normativo no funciona en todos los contextos aplicables, en particular en situaciones excepcionales, porque en estas el elemento formal del Derecho (encapsular un precepto jurídico en unas reglas determinadas) puede constreñir a los actores políticos de tal forma que impida su actuación y resulte en parálisis. En este segundo sentido ya no es una virtud, por lo que hay que rechazar la premisa de que todo marco normativo es virtud.

¹⁷³ KOSKENNIEMI, “M. Perceptions of Justice: Walls and Bridges Between Europe and the United States”, en *Max Planck Institute*, Zaörv 64 (2004).

Ver también: TAFT IV, W.H. y BUCHWALD, T.F. “Preemption, Iraq and International Law”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003). FRANCK, T. “What happens now? The United Nations after Iraq”, en *The American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003; GLENNON, M. J. “Why the Security Council Failed”, en *Foreign Affairs*, May / June 2003, Vol. 82. N.3. En este artículo el autor sostiene que la discusión euro-americana se centró en dos interpretaciones diferentes sobre (i) quién debería hacer las leyes (los estados (EEUU) o las instituciones supranacionales (UE)), y (ii) el momento en el que deberían promulgarse (los americanos sostendrían después de ocurrir el hecho... como leyes correctivas).

¹⁷⁴ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 173, Pág. 307.

La doctrina europea, en cambio, considera que el establecimiento de un marco normativo es una virtud en todos los contextos posibles; lo aprueba en abstracto y en la práctica, con independencia del contexto en cuestión. No obstante, para Pildes exigir que todas las acciones deban realizarse según las reglas existentes con independencia de la situación concreta ante la que se halle, puede implicar enormes e innecesarios costes que deberían ser analizados antes de conformar la acción al Derecho. Entre otros aspectos, cuanto más general y abstracto sea la norma o costumbre, más riesgo corre de distanciarse de la realidad. Pero esta doctrina americana no es completamente anti-formalista; la formalidad en un precepto es positiva si permite que la acción correspondiente sea ajustada convenientemente, por lo que será necesario realizar un análisis del coste y beneficio que conlleva pasar a papel, a formalizar, una norma internacional¹⁷⁵.

Por otro lado, no se debe confundir la ausencia de una norma codificada con la ausencia de una práctica regular conocida. La versión formalista – europea – asume que la única alternativa a la codificación es la anarquía, pero esto es una simplificación de la existente dicotomía puesto que existe y debe encontrarse un punto intermedio por el que las acciones se someten a un proceso común sin necesidad de excesiva formalización. En los casos excepcionales de uso de la fuerza o de tratamiento de terroristas, la opción es entre “*greater rigidity (and loss of flexibility) that tends to come with formal codification and the greater flexibility (and opportunity for unprincipled exercise of power) that comes from a less text-bound system of general principles of international relations*”¹⁷⁶. En estos casos excepcionales – aunque deja relucir una manera general de entender el derecho – la cuestión es hallar la intersección entre los principios generales que rigen las RI (principios morales y/o políticos que, recordemos, nos diferencian de un mundo en caos y anarquía) y la codificación de una regla que produce claridad, transparencia y legitimidad pero que reduce flexibilidad. En ocasiones la preferencia de un Estado por lo rígido o lo flexible depende de su poder (entendido de forma relativa, respecto al resto de Estados), puesto cuanto mayor sea esta más capacidad legislativa y política tendrá, y menos querrá comprometer su actuación política a las reglas consensuadas con otros. Esta interpretación

¹⁷⁵ PILDES, R. Vid *supra* Nota 170, Pág. 155.

¹⁷⁶ PILDES, R. Vid *supra* Nota 170, Pág. 152.

recuerda a las palabras de McDougal y al utilitarismo del New Haven School, en el que se defendía el Derecho en tanto en cuanto funcionara políticamente y en el que se asume que los Estados, como actores racionales¹⁷⁷, realizan un análisis coste-beneficio del precepto correspondiente para utilizarlo o evitarlo.

En cierta medida es el poderoso el que percibe con aversión la necesidad de codificación porque es él el que puede determinar el Derecho desde su posición de poder¹⁷⁸. P. M. Dupuy admite que históricamente Europa consideró el Derecho como un instrumento para desarrollar sus acciones hegemónicas e imperialistas, pero que hoy día todos los Estados invocan valores éticos universales para apoyar sus políticas¹⁷⁹. Si menor flexibilidad es ahora la preferencia de la doctrina americana, hay que recordar que esa misma fue históricamente la preferencia europea, cuando entonces el viejo continente tenía el poder.

A pesar de las diferentes preferencias, tanto europeos como americanos intentan beneficiarse del lenguaje de la ética universal: los primeros para codificar y sujetar el ejercicio de poder americano a unas reglas determinadas, los segundos para eludir la codificación y justificar sus acciones con fines y objetivos morales y políticos superiores. Es una cuestión de poder e intereses: mientras que los europeos tienen un fuerte interés material¹⁸⁰ en codificar las normas, los americanos prefieren guiarse por la ética y los principios de su democracia que consideran universalmente válidos. Además, la codificación del Derecho implica someterse a la voluntad de los demás y menos poderosos Estados, y los americanos sospechan de los Estados que no han alcanzado la democracia liberal y el progreso americano¹⁸¹, así como de los europeos por estimar que entre otras cosas se benefician pero no aprecian el paraguas de seguridad que otorga Estados Unidos. En todo caso el punto intermedio se encuentra en la elaboración de un precepto con normatividad que dé flexibilidad, una norma que pueda legitimar las

¹⁷⁷ GERSTENBERG, O. Vid *supra* Nota 63, Pág. 128.

¹⁷⁸ KOSKENNIEMI, M. "International Law in Europe: Between Tradition and Renewal", en *European Journal of International Law*, 2005, Vol. 16, Núm. 1.

¹⁷⁹ DUPUY, P.M. "Some Reflections on Contemporary International Law and the Appeal to Universal Values: A Response to Martti Koskeniemi", en *European Journal of International Law*, 2005, Vol. 16, N.1, Pág. 134.

¹⁸⁰ PILDES, R. Vid *supra* Nota 170.

¹⁸¹ COHEN, H.G. "The American Challenge to International Law: A Tentative Framework for Debate", en *Yale Journal of International Law*, Vol. 28, 2003.

acciones de un país sin por ello restringirle más que con los principios generales de las RI. Claro está, ¿qué principios?

La perspectiva americana tiene sus problemas y limitaciones – el uso instrumental del Derecho lo reduce a un instrumento eludible y no esencial – pero la europea yerra al pretender constitucionalizar el DI a través de la Carta de Naciones Unidas¹⁸². ¿Qué sentido de legalidad y legitimidad tiene perseguir la constitucionalización del DI a través de un sistema anti-democrático, anticuado, guiado por la política estatal y en muchas ocasiones ineficaz? Los juristas europeos debemos luchar por reforzar la codificación y formalización del Derecho pues ello produce claridad, transparencia y legitimidad; pero también deberíamos comprender que la alternativa a una resolución del Consejo de Seguridad no es necesariamente la anarquía y el caos (sí la ilicitud, aunque el concepto de lo lícito o ilícito en el seno de Naciones Unidas carece de legitimidad democrática y es de por sí criticado), que las alternativas no son claras y que procurar constitucionalizar el sistema internacional al estilo nacional es absurdo y contraproducente. Dupuy critica esta actitud:

*“At a time when ‘organic intellectuals’ in America, referred to by Koskenniemi himself, are emphasizing the ‘dark side of legalism’ and posing the question of whether states have a moral obligation to obey international law, it is perhaps not the right moment to be encouraging European internationalists to doubt the sincerity of their own convictions that favour the rule of law at the international level. It is enough simply to remind them that their actions in the promotion of universal values, which have now been integrated into the rules of positive law, must always be carried out resolutely but with vigilance, without naivety but also without compromise”*¹⁸³.

La justificación de Dupuy es un ejemplo del universalismo europeo: la alternativa a defender el Estado de Derecho a nivel mundial es la anarquía, parece decir. Por el contrario, es un momento en el que los juristas europeos deben preguntarse cómo compaginar la flexibilidad con la generalidad del Derecho, la normatividad con la especificidad, el ejercicio de poder dentro de unas reglas

¹⁸² KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 178, Pág. 117 y PILDES, R. Vid *supra* Nota 170 Pág. 146.

¹⁸³ DUPUY, P.M. Vid *supra* Nota 179, Pág. 137.

determinadas, para poder desarrollar políticas efectivas que puedan acomodarse a las necesidades específicas de cada situación particular sin por ello menoscabar su legitimidad y validez normativa. Sobre la base del Tratado de la Unión Europea y los preceptos que define para la acción exterior de la UE, debemos intentar canalizar nuestro poder hacia objetivos claros y democráticos y revestirlos, sin caer en imperialismo, del marco jurídico necesario. Quizás sea el momento en que los juristas europeos nos preguntemos si la mera codificación de leyes, por sí misma, es necesariamente bueno.

Para estudiar esta cuestión debemos aclarar dos temas: en primer lugar, que es necesario hallar la forma de dar un marco normativo a las acciones estatales sin que ello sea contraproducente (lo que ocurre cuando el elemento normativo distancia la norma de la realidad); es decir, admitir la asunción de que la legalización de una acción o proposición no es necesariamente bueno cuando la misma no aporta nada nuevo, ningún beneficio. En segundo lugar, debemos evitar caer en una visión simplificada de este dilema que aceptaría el *dictum* de que a falta de norma positiva nos encontramos necesariamente en la anarquía y el caos. La alternativa a la codificación no es la anarquía, considera la doctrina americana, puesto que existen normas secundarias que regulan el comportamiento de los Estados.

La oposición de codificación y caos asume que a falta de una norma constitucional (de la transposición al ámbito internacional de la legalidad constitucional de los Estados) nos encontramos ante un sistema anárquico, y que existe una línea evidente que separa lo normativo de la anarquía. No obstante entre los dos extremos ideales (anarquía-derecho positivo) existen diferentes grados de normatividad. Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter y Snidal¹⁸⁴, en un estudio conjunto del año 2000 identificaron ocho grados de normatividad (“*legality*”) entre ambos extremos en base a la combinación de los tres elementos que, a su modo de ver, caracterizaba la legalización definida como un forma particular de institucionalización: obligación, precisión y delegación. Por “obligación” entendían el sometimiento de los Estados a determinados procesos y reglas (compromiso y obligación normativa); “precisión” significa que la norma en concreto define sin ambigüedades la conducta autorizada o prohibida; y

¹⁸⁴ ABBOT, K.W. KEOHANE, R. O., MORAVCSIK, A., SLAUGHTER, A.M., and SNIDAL, D. “The Concept of Legalization”, en *International Organization* 54, 3, Verano 2000.

“delegación” que terceras partes han recibido autoridad para ejecutar, interpretar y aplicar la norma, para desarrollarla y para interceder en caso de conflicto¹⁸⁵. En este estudio los autores concluyen, en primer lugar, que al menos conceptualmente existe una gran diferencia entre la forma más débil de legalización y la completa ausencia de normas e instituciones, y, en segundo lugar, que los grados intermedios de legalización eran los mejores para acomodar los diversos intereses de los actores involucrados¹⁸⁶.

Esta clasificación de menos a más normativo o de menos a más jurídico, se basa en la puntuación de las tres características antes indicadas: en un extremo la normatividad es absoluta porque puntúa alto en obligación, precisión y delegación (por ejemplo, la UE y la Corte Penal Internacional), en el otro extremo es mínima porque en los tres aspectos puntúa bajo (el G7, esferas de influencia y equilibrio de poderes)¹⁸⁷. En el intermedio se encuentran las categorías en las que una o varias de estas características puntúan alto o bajo, pero en ninguna de ellas los tres factores puntúan igual. Las instituciones, por lo tanto, pueden tener un grado intermedio de legalización y codificación; por lo que hay que preguntarse si en estas zonas intermedias no es necesario codificar el Derecho para que los Estados sigan unas pautas determinadas en su comportamiento internacional.

4. CAPACIDAD EJECUTIVA DEL DERECHO

Según lo expuesto, el DI influye en la actuación de los Estados. De una u otra forma, el gobernante de un país poderoso o débil, de una autocracia o de una democracia, tendrá que valorar el precio (a corto y a largo plazo) de una decisión determinada, la oponibilidad del precepto que incumple y las consecuencias de ser considerado un infractor del Derecho en la sociedad internacional (sobre todo, aun

¹⁸⁵ Ibid., Pág. 401.

¹⁸⁶ ABBOTT, K. W. y SNIDAL, D. “Hard and Soft Law in International Governance”, en *International Organization* 54, 3, Verano 2000. Ver también ABBOT, K.W. KEOHANE, R. O., MORAVCSIK, A., SLAUGHTER, A.M., and SNIDAL, D. Vid *supra* Nota 184, Pág. 408.

¹⁸⁷ ABBOT, K.W. KEOHANE, R. O., MORAVCSIK, A., SLAUGHTER, A.M., and SNIDAL, Vid *supra* Nota 184, Pág. 408. Los autores indican que el equilibrio de poder y esferas de influencia no eran instituciones legales en sentido estricto: “*The balance of power was characterized by rules of practice and by arrangements for diplomacy, as in the Concert of Europe. Spheres of influence during the Cold War were imprecise, obligations were partly expressed in treaties but largely tacit, and little institutional framework existed to oversee them*”. (Pág. 407).

cuando no admita el incumplimiento, cuando no pueda hallar causas suficientes para justificar su actuación).

En función de los mecanismos de ejecución e imposición existentes para el precepto en cuestión, este será más o menos eficaz y un Estado procurará en mayor o menor medida no violarlo. La capacidad ejecutiva del Derecho contiene dos ámbitos: en primer lugar la ejecutabilidad *per se*, es decir, la posibilidad de que al infractor se le impongan sanciones internacionales (por organizaciones internacionales, como consecuencia de tratados, etc., aunque el Consejo de Seguridad no sanciona – su propósito es restablecer la paz – y los tratados más que sancionar suelen prever sistemas de resolución de disputas), y en segundo lugar la apreciación de la infracción normativa. No se trata tanto de que el DI no sea coercible o coactivo sino de que sólo pueda serlo a partir de una apreciación subjetiva, oportunista y discriminatoria de quienes se encuentran en una situación de superioridad, en definitiva, de los que ostentan el poder (a medida que aumente el poder de un Estado, aumenta su capacidad para defender sus intereses¹⁸⁸). Y el poder que, como hemos visto engloba multitud de elementos, es la capacidad de obligar a otro Estado a hacer aquello que no haría de no existir la influencia o presión del poder del otro.

El mismo caso de Iraq ilustra esta cuestión, por la negociación político normativa llevada a cabo por Estados Unidos en su momento, con múltiples contradicciones desde la postura inicial de los intervinientes. A principios de 2003 Estados Unidos ejercía una posición hegemónica, dominante, y seguía ejerciendo una política internacional de cierta tradición internacional y respetuosa – relativamente – de las normas internacionales¹⁸⁹; por otro lado, Iraq era un país cada vez más débil, empobrecido por más de una década de sanciones, considerado un “outsider” del sistema internacional y sometido a una dictadura dura y feroz de un líder con cada vez menos apoyos¹⁹⁰. Al intervenir en Iraq,

¹⁸⁸ REMIRO BROTONS, A. y otros. Vid *supra* Nota 15, Pág. 10.

¹⁸⁹ Esta afirmación hay que entenderla de forma proporcional y referida al cumplimiento del DI por otros estados. Es bien cierto que EEUU, en función de la ideología predominante en el gobierno, ha sido contrario a la aplicación de no pocos preceptos internacionales (particularmente desde el año 2000). Pero no obstante, EEUU también ha sido el mayor precursor y garante del DI. En todo caso no es esta la cuestión aquí en debate.

¹⁹⁰ Para EEUU, Iraq se encontraba en prolongado incumplimiento de preceptos internacionales (en particular de aquellos impuestos por Naciones Unidas). No obstante, autores como Hans Blix, sostienen que cuando la intervención de 2003 en Iraq fue decidida, la labor de inspección de las

EEUU se convierte en infractor del DI, de principios fundamentales tales como la soberanía y el derecho a la no intervención que en este caso protegían, al menos jurídicamente, al Estado iraquí. Los preceptos internacionales fueron insuficientes para impedir que EEUU interviniera sin suficiente soporte jurídico y legítimo; ilustrando en consecuencia este comportamiento la falta de coerción del DI sobre el infractor.

Para la administración americana la intervención no conllevaba la violación de ningún precepto internacional (interpretación subjetiva). Entre los argumentos que sostenía se encontraba uno dirigido a esta cuestión en particular; según la apreciación subjetiva, oportunista y discriminatoria de la administración, las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en 1990 y sucesivas hasta 2003 conformaban el fundamento jurídico necesario para la intervención americana. Para ellos, en efecto, no había ruptura del DI. Dos consideraciones pueden hacerse a raíz de esta argumentación: la administración americana procuró legitimar sus acciones buscando darles cobertura jurídica (como ya hizo en anteriores ocasiones, por ejemplo con Nicaragua), interpretó para ello de forma subjetiva y oportunista las resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁹¹ – y, ante la falta de apoyo de su débil argumentación jurídica, actuó de forma unilateral, sin que el Derecho pudiera impedir el ejercicio de poder. Si no hay ruptura de un precepto jurídico no puede haber sanción punitiva; y si no hay ningún organismo cuya resolución sea jurídicamente vinculante y al que las partes deban obligatoriamente someterse – un juez independiente – la violación del Derecho dependerá de lo que se entienda por Derecho. Aún en clara violación del Derecho ¿qué organismo podría obligar a EEUU a actuar respetando el DI? Esta es otra variante del DI, la falta de ejecución forzosa, pero la pregunta que aquí habría que plantearse es otra: ante semejante ejercicio de poder ¿qué razones llevaron a la administración a buscar cobertura jurídica?

Quedaron patentes las limitaciones del DI para restringir el ejercicio de poder unilateral *contra legem* por los americanos, pero también se pudo observar cómo los estadounidenses buscaron la aprobación de una resolución que, a su

Naciones Unidas en el país estaba desarrollándose con Iraq permitiendo el acceso a los lugares correspondientes (BLIX, H. *Disarming Iraq*. Pantheon Books, Nueva York, 2004).

¹⁹¹ En cualquier caso, las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad continúan teniendo las carencias de control y de obligar a su cumplimiento que tenían en los años 90. Ver, entre otros, REMIRO BROTONS, A. y otros. Vid *supra* Nota 15, Pág. 938 y ss.

modo de ver, concedería a la política americana la cobertura jurídica y la legitimidad que por sí misma no tenía. La crítica se centra en la incapacidad de frenar el ímpetu de los EEUU; el aspecto positivo se encuentra en las razones que llevaron al país más poderoso a buscar en el seno de Naciones Unidas, durante varios meses, cobertura jurídica. Esta consideración como muestra de la relevancia del DI es una consideración normativa, como hemos expuesto anteriormente: implica un intento de construir un sistema doctrinal con arreglo a hechos e impactos sobre el comportamiento de Estados en virtud de sus parámetros más significativos¹⁹². Pero además la administración norteamericana fue más allá, y sostuvo asimismo haber hallado el segundo elemento necesario para legislar, la especificidad, para lo que argumentaba que la intervención en Iraq se realizaría en defensa del interés común de la sociedad internacional, que no era otro que defender y expandir la libertad y la democracia (aunque en realidad EEUU tuviera otros intereses en la región).

En definitiva, el conflicto de Iraq y la discusión en torno al uso de la fuerza puso de manifiesto que aunque tanto americanos como europeos estimaran que el DI sí era relevante, estaban en desacuerdo sobre la obligatoriedad de la prohibición del uso de la fuerza y la legitimidad en torno a dicha decisión. Según Rüdiger Wolfrum los tres principales argumentos utilizados para defender la intervención en Iraq que se resumen a continuación pusieron de manifiesto las diferencias euro (excepto Reino Unido) -americanas¹⁹³: (1) Iraq suponía una amenaza para la paz internacional y para la seguridad de EEUU como consecuencia de la posesión y el intento de adquirir armas de destrucción masiva; (2) la intervención militar ejecutaría las resoluciones del Consejo de Seguridad; y (3) el gobierno iraquí había violado los derechos humanos y la intervención militar debía interpretarse como la ejecución de principios humanos universales.

Más allá de estos argumentos, como indica Wolfrum, hay que entender su fondo: con el primer y último argumento, los americanos dejan claro que la prohibición del uso de la fuerza está subordinado a valores superiores. Ello tiene dos efectos: por un lado que mientras los europeos conciben la prohibición del uso de la fuerza como un absoluto, los americanos la conciben de forma relativa,

¹⁹² KOSKENIEMMI, M. Vid. *supra* Nota 136, Pág. 183.

¹⁹³ WOLFRUM, R. "American-European Dialogue: Different Perceptions of International Law – Introduction", en *Max Planck Institut, Zaörv* 64 (2004), Págs. 255-262.

supeditada a la existencia de valores superiores¹⁹⁴. Y por otro lado que si para los europeos el recurso a la fuerza armada nunca es un medio apropiado para ejecutar (“*enforce*”) el Derecho, para los americanos el uso de la fuerza es una forma de ejecutar el DI.

Por todo ello, no es del todo correcto decir que los gobiernos americano y británico estimaran que el DI fuera irrelevante en lo referente al uso de la fuerza; las diferencias son de interpretación, de entender el DI como algo absoluto o relativo, de aceptación de su obligatoriedad y de entender la fuerza como el brazo ejecutor del Derecho. Por ello lo relevante es comprender cómo el gobierno americano justificó su acción con DI, cómo utilizó el DI en beneficio de sus propios intereses.

La cuestión esencial, como diría David Kennedy, no es si el Derecho ha legitimado o no la guerra, sino cómo los que han decidido matar han justificado su acción – y cómo el DI ha afectado esa justificación. Puede ser, indica Kennedy, que en demasiadas ocasiones el DI haya dado a aquellos que decidieron matar una ilusión reconfortante, la ilusión de que el Derecho les legitimó, incluso les obligó, a ello:

*“It might be the illusion that international law kept them on the margins of killing – they were safely to one side, speaking truth to power. But more often, in the flexible pragmatic world of policy, international law offers one the illusion that the decision to kill was actually a judgment – a judgment about the precise meaning of a vexingly vague standard, like proportionality, on an uncertain and shifting field of action. The professional must be practical, forward looking, flexible. The question whether killing this woman or child or man will be “collateral” and “necessary” and “proportional” is, we say, a judgment call. There is no legal rule, no metric. But there is escape from the experience of decision to the idea that those evaluating targets are exercising judgment”*¹⁹⁵.

En el caso de Iraq la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad erosionó la legitimidad de un acto político y lo poco de normativo (por sus debilidades formales) que ello hubiera implicado; nuevamente volvemos a la

¹⁹⁴ Op. cit., Pág. 258.

¹⁹⁵ KENNEDY, D. “Speaking Law to Power: International Law and Foreign Policy. Closing Remarks”, en *23 Wisconsin International Law Journal*, 2005, Págs. 179-180.

normatividad y especificidad del Derecho. M. Koskenniemi argumenta que el *ius internacionalista* puede adoptar dos vías para defender la relevancia de su tesis; puede, por un lado, argumentar que la norma es fuerte desde el punto de vista normativo, es decir, por la validez de su proceso de formación, o puede, por otro lado, sostener que su validez se demuestra por las numerosas acciones estatales que la han tenido en consideración, su especificidad.

En el primer argumento destaca la distinción entre norma y política, entre los actos estatales vinculantes por ser normativos (i.e. por haber seguido un proceso de aprobación reglado) y los no vinculantes por ser únicamente políticos, es decir, por no haber seguido un proceso de formación tasado y objetivo. La especificidad, en cambio, concede menos relevancia al proceso formativo del Derecho y más a la vinculación entre este y la política internacional (la realidad del orden internacional). La normatividad constituye la parte objetiva del Derecho referida a las fuentes del Derecho; la especificidad la parte dinámica referida a hechos y actos específicos.

La doctrina normativa analiza qué proceso o fuente puede calificarse como norma. Para los más positivistas la fuente del DI la forman la costumbre y los tratados¹⁹⁶; para los defensores del derecho natural también constituyen Derecho los principios, los valores esenciales, y para todos ellos el análisis de la formación del Derecho determinará qué es norma u obligación y qué es política. Insiste este argumento en la diferencia objetiva entre la norma tal y como es (*lex lata*), y la norma tal y como debiera ser (*lege ferenda*); aunque, en todo caso, sólo la norma formada en un proceso objetivo es jurídicamente vinculante, sólo la norma positiva — es decir, el tratado¹⁹⁷, el acuerdo voluntario y vinculante reconocido expresamente por las partes, es norma. La costumbre (como prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho), los principios y los valores generales no formados a través de un procedimiento específico, no formarían parte de esta categoría.

¹⁹⁶ En el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia encontramos algo parecido a un sistema de fuentes del DI, aunque incompleto. Ver <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>

¹⁹⁷ Ver definición de tratado en el artículo 2.1 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados: “*Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.*” Ver http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1980-11884

La fortaleza de la doctrina normativa radica en saber distinguir la política del Derecho; sólo si el precepto ha nacido de un procedimiento tasado y específico podrá decirse que es normativo. En esta doctrina el aspecto formal es la característica determinante, y con ello se aleja la sombra de la confusión entre Derecho y política. Y su debilidad radica en su incapacidad para aunar ese aspecto formal (estático) con el verdadero comportamiento de los Estados (dinámico). En oposición a la normatividad (y a la doctrina normativa) se define la especificidad.

Para los defensores de la especificidad, la fortaleza de un precepto recae en su grado de autoridad por aproximación a la realidad, por lo que no es “*an on/off affair of applying formal rules but a more-or-less problem related to the factual authoritativeness of legal decision*”¹⁹⁸. Desde esta perspectiva se critica la formación de la norma con arreglo a un procedimiento formal y tasado, y se afirma que se crea a través de las acciones de los Estados que, por reiteración, constituyen norma; la norma es relevante sólo si existe un fuerte vínculo entre esta y la actividad estatal (responde a acciones estatales y se demuestra porque hay un amplio abanico de acciones). La fortaleza de esta doctrina recae y depende, al mismo tiempo, de su capacidad de prueba; si son muchas las acciones estatales que la han seguido, la especificidad, por reiteración, adquirirá relevancia (al modo de la costumbre).

En cualquier caso ambas doctrinas y conceptos son, de forma aislada, insuficientes para explicar los elementos formativos del DI actual. La realidad es que la interpretación conjunta de ambos conceptos, sobre la base de unos principios generales del Derecho, nos podrá llevar a determinar qué es norma o cuando una acción de un Estado adquiere carácter normativo; aunque ello nos obligue a introducir la relatividad en nuestro argumento. Esta dicotomía del DI la resume M. Koskeniemi de la forma siguiente:

“[...] What some envisage as justice other think as injustice. Because there appear to exist no external standards to prefer these experiences, the law cannot do this, either. Instead of expressing principles of justice, the law must only transform, or mediate, extralegal consensus about social norms. The problem is not only – although it is so in an important way – that this makes law powerless when no consensus exists or against States

¹⁹⁸ KOSKENIEMI, M. Vid. *supra* Nota 136, Pág. 201.

*not participating in it. The problem is that to seem acceptable, law must appear through concepts which remain neutral by reference to ongoing political disagreement. They must appear such as to be capable of supporting formal demands for autonomy as well as for community”*¹⁹⁹.

Volvemos nuevamente al inicio de esta cuestión: la norma se somete a un análisis dual y contradictorio. Por un lado tiene que emanar de un proceso neutral y objetivo, libre de intereses políticos y los deseos de los Estados, y, al mismo tiempo, debe estar directamente relacionada con la práctica internacional, con las acciones que definen los políticos y los Estados. En caso contrario, decía Kant:

*“todos los planes de la teoría para el Derecho político, el Derecho de gentes y el Derecho cosmopolita se evaporan en ideales vacíos, irrealizables, mientras que una práctica, fundada en principios empíricos de la naturaleza humana, que no considere demasiado rebajado extraer enseñanzas de lo que se sucede en el mundo podría esperar encontrar un fundamento más seguro para el edificio de la prudencia política”*²⁰⁰.

5. LA LEGITIMIDAD EN EL ORDEN INTERNACIONAL

En apartados anteriores se ha estudiado el elemento normativo del Derecho; la necesidad de que este, para su formación, siga un proceso previamente ordenado que se considere formal, neutro e independiente de los intereses particulares de los Estados. En este apartado examinamos la legitimidad del DI público, un elemento esencial y característico del Derecho pero difícil de hallar en el orden internacional con las mismas características que en un ordenamiento jurídico interno. Nuestro punto de partida será el reconocimiento, como argumenta P. Allott, de una sociedad internacional que no se reconoce como un ser más allá del mero ser jurídico, como una verdadera sociedad (con carácter social, de comunidad). Como vimos en el apartado 2 de este capítulo, a pesar de la existencia en el orden internacional de ciertas estructuras, elementos o factores propios de una verdadera sociedad internacional, aún es pronto para admitirla como tal.

¹⁹⁹ KOSKENNIEMI, M. Vid. *supra* Nota 136, Pág. 502.

²⁰⁰ KANT, I. Vid. *supra* Nota 29, Pág. 85.

El problema radica en que la constatación de una verdadera sociedad internacional se considera un elemento necesario para admitir la supremacía del DI público²⁰¹. El reconocimiento de aquella como tal constituiría el pilar básico para otorgarle legitimidad, y con ello, para obligar al dirigente político a respetar el DI, a convertirse en el político moral descrito por Kant. Aquí debemos distinguir entre cómo se entiende la sociedad internacional en el presente y cómo se ve en el futuro. El debate en torno a la existencia de una sociedad de gentes, por usar el término de J. Rawls, no se centra tanto en la sociedad tal y como es hoy, sino en la sociedad a la que inevitablemente se llegará.

Para Rawls²⁰², la sociedad internacional evoluciona hacia una sociedad de gentes (gentes razonables, liberales y justas, dentro del concepto de liberalismo político) que, por constituir un grupo de personas satisfechas, perderán el afán de guerra y de conquista, de ejercer su poder para someter otros pueblos o naciones. Sin necesidad de analizar aquí los requisitos expuestos por Rawls para esta sociedad de gentes, cabe resaltar un elemento de la misma; la idea de razón pública.

Esta idea nace del concepto de ciudadanía en una democracia constitucional. En una sociedad así, argumenta Rawls, los miembros de la administración y gobierno actúan sobre la base de, y siguiendo a, la razón pública, siendo esta la expresión de los ciudadanos que actúan como legisladores; la consecuencia es el entendimiento del acto normativo como expresión de la razón pública, adquiriendo, con ello, la legitimidad requerida²⁰³. En una sociedad constitucional democrática, la legitimidad del gobierno nace del pueblo (la legitimidad de las urnas) y los actos legislativos son legítimos porque, idealmente, se han configurado sobre la base y en busca de la razón pública (expresión de la soberanía popular). Esta correlación entre razón pública y gobernanza, que determina el grado de responsabilidad vertical entre ciudadanos y gobernantes (*“vertical accountability”*) puede mostrarse en sociedades nacionales, pero no

²⁰¹ ALLOTT, P. *Eunomia. New order for a new world*. Oxford University Press, Nueva York, 2004.

²⁰² RAWLS, J. *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.

²⁰³ A estos efectos ver VALLESPÍN, F. Vid *Supra* Nota 51. Para Vallespín en Hobbes se encuentra la primera teoría de la legitimidad moderna, siendo esta el producto del consentimiento de los individuos. Para el autor el principal problema de la política es el orden, pues sin orden no existe más que violencia.

resulta fácil hacerlo en la sociedad internacional (en el orden internacional es ciertamente complejo, por no decir imposible, reflejar la voluntad de la sociedad internacional).

Rawls no argumenta que la sociedad internacional actual reúna estas condiciones, pero sí cree que en un futuro las puede llegar a reunir (aunque limitado a Estados constitucionales). Este afán más utópico, la existencia de una sociedad de gentes (sobre la base de Kant) en contraposición a la sociedad de Estados (correspondiente al realismo) resolvería el problema de legitimidad del DI. En un punto intermedio entre sociedad de gentes y realismo, entre Estados y ciudadanos, se encuentra la élite gobernante compuesta por diplomáticos, gobernantes, técnicos, políticos, juristas, etc. que, sostiene A. M. Slaughter²⁰⁴, son un nexo de unión entre el ámbito nacional, internacional y supranacional, y constituyen, con ello, un efectivo instrumento de control global. Pero uno de los problemas del argumento de Slaughter es que separa al legislador del gobernante (*“legislator vs. executive”*), distingue norma de poder, y esta distinción, en el ámbito global, no es fácil de sostener.

Como se ha indicado anteriormente, el carácter convencional del DI hace que en ausencia de un órgano legislativo mundial, los Estados actúen como legisladores y políticos que defienden sus intereses en la formación de la norma internacional; el gobernante es también legislador (y legisla con el Estado como destinatario y supervisor de la aplicación de la norma), y el que tiene más poder es también el que más legisla. En el orden internacional la división de poderes de Montesquieu pierde sentido.

Una cuestión adicional al término de legitimidad en las RI es la denominada legitimidad política. Para considerar el reconocimiento de un gobierno como legítimo gobernante de un territorio estatal determinado, podríamos hacer uso de dos criterios generales: el criterio de efectividad (doctrina Estrada) y el de legalidad (doctrina Tobar). Por el criterio de efectividad reconoceremos a los gobiernos que ejerzan un poder efectivo sobre un territorio determinado con independencia del modo en el que haya accedido al poder; por el criterio de

²⁰⁴ SLAUGHTER, A.M. *A new world order*. Princeton University Press, Princeton, 2004.

legalidad, haciendo uso de la denominada doctrina Tobar²⁰⁵, en cambio, sólo se reconocerán los gobiernos que hayan accedido al poder respetando sus reglas constitucionales puesto que sólo estos pueden considerarse legitimados políticamente y ser reconocidos como gobiernos legítimos por el sistema internacional.

Hoy en día la doctrina discute la denominada legitimidad democrática y la posible existencia en el orden internacional de una norma democrática. El estudio de esta cuestión se realiza en los siguientes capítulos, pero es relevante para puesto que cuanto más nos adentramos en la misma más se pone de manifiesto, al menos parcialmente, la carencia de legitimidad en el DI: ¿cómo pueden entenderse legítimas las acciones normativas adoptadas por Naciones Unidas cuando en su foro se encuentran muchos Estados no democráticos? ¿Qué legitimidad tiene una acción o decisión que no corresponde al interés común de la sociedad internacional?

Por legitimidad podemos entender el proceso por el cual la autoridad parece válida y apropiada. El proceso de legitimación puede ir en dos direcciones: ascendente – el pueblo otorga legitimidad a la autoridad con su voto – y descendente – el DI sólo acepta como legítimo el gobierno que, respetando sus procesos internos, ha accedido al poder de forma legítima (conforme al proceso regulado en sus normas internas). En una democracia liberal el poder de legitimar recae sobre el pueblo soberano, pero en el sistema internacional, en cambio, puede sostenerse que este recae sobre los Estados (realismo) o sobre los ciudadanos del mundo (el derecho de gentes). En una posición intermedia entre las teorías realista e universal, cabe admitir que los Estados aún conservan alto grado de poder de legitimación aunque existan circunstancias y valores provenientes del orden internacional que influirán en sus acciones y decisiones. En este ámbito nacen las tesis de A.M. Slaughter y Fernando Tesón²⁰⁶ que a continuación exponemos.

Para A.M. Slaughter, cuyo trabajo parte de la idea kantiana de paz perpetua entre repúblicas, la cuestión se centra en dos aspectos: en primer lugar, la

²⁰⁵ La Doctrina Tobar, así denominada por su propulsor, el diplomático y ministro ecuatoriano Carlos R. Tobar (principios del siglo XX), consistía en no reconocer la existencia diplomática de gobiernos derivados de golpes de estado, etc., que no emanaran de concursos electorales.

²⁰⁶ Las teorías de A. M. Slaughter y F. Tesón se analizan en detalle por MARKS, S. *The riddle of all Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford University Press, Nueva York, 2000.

discusión en torno a la legitimidad de un gobierno sólo puede interpretarse dentro del contexto del DI (el derecho nacional es insuficiente) y, en segundo lugar, sólo debe aceptar como legítimos aquellos gobiernos derivados de regímenes democráticos. Por su parte, F. Tesón argumenta que el DI debe relacionar (conectar) autoridad soberana con legitimación política. De esta forma, observa Tesón, como un gobierno es una forma de poder delegado (delegado por el pueblo soberano, en su caso), y esta delegación es la que le otorga representatividad en el contexto internacional, la delegación de poder original debería estar sujeta a escrutinio internacional²⁰⁷. Tesón observa, en una línea similar a la defendida por T. Franck, que la ONU y demás organizaciones internacionales sólo deberían admitir en su seno regímenes democráticos. Así se otorgaría legitimidad al Derecho nacido en el seno de la ONU y se terminaría con la carencia de legitimidad del DI.

Si retornamos al estudio de la legitimidad del DI, sobre la base del argumento de Tesón podríamos argumentar que (i) si la ONU fuera un verdadero parlamento mundial (órgano legislativo), (ii) estuviera compuesto únicamente por regímenes democráticos, y (iii) los Estados aceptaran el Derecho formado en la ONU con la misma legitimidad y eficacia que el Derecho de cada Estado, se resolvería el problema de la legitimidad inexorablemente unida al DI. Aunque resulta difícil pensar en una ONU compuesta sólo por regímenes democráticos y que acepte todos estos condicionantes.

No obstante, a falta de una sociedad internacional independiente – una sociedad que no resulte de la suma de todas las sociedades estatales, si no que sea un ente propio o comunidad – el DI sólo encuentra su legitimidad por referencia al Derecho de los Estados que componen la sociedad internacional, por referencia a los valores y principios comunes aceptados generalmente (cuyo problema radica en la dificultad de su determinación), y a la interpretación política que se realice de estos aspectos jurídicos. Es en este punto en el que el debate se centraría en el análisis de lo que unos y otros consideran justicia, pero no es este el lugar para ello.

²⁰⁷ MARKS, S. Vid *supra* Nota 206, Pág. 44.

CAPÍTULO 2

LA NORMA DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Tradicionalmente el DI regulaba las relaciones entre los Estados y demás sujetos de la sociedad internacional sin considerar las características internas de cada Estado, su estructura, régimen o sistema organizativo. Así, hasta las últimas décadas del Siglo XX la doctrina de esta disciplina no comenzó a referirse a la organización interna de los Estados²⁰⁸ y a distinguir entre aquellos gobernados por un régimen democrático (liberales) y los no-democráticos, o entre aquellos cuyos gobiernos respetaban principios y derechos humanos generalmente aceptados por la mayoría de la sociedad internacional y los que no lo hacían. Hasta recientemente, como admite la doctrina, el DI se basaba en el sistema de Estados surgido de la paz de Westfalia:

*“As it is unanimously accepted among international scholars, modern international law was based – and to a large extent still is – on the Westphalian model. That is, a legal system among sovereign States, formally equal among themselves, which recognise no authority above them, unless and to the extent consented to by their sovereign will, or customary acceptance”*²⁰⁹.

Este ha sido tradicionalmente uno de los elementos básicos del realismo o neorrealismo internacional y uno de los límites a la eficacia y aplicabilidad del DI.

Asimismo la Carta de Naciones Unidas, fuente principal para el posterior desarrollo de los Derechos Humanos y del DI, carece de mención alguna al término *democracia*, no hace mayor distinción de Estados que entre aquellos que son miembros originarios y no originarios de la ONU sin entrar a considerar la estructura interna de cada uno de ellos. Más aún, el artículo 2.7 de la Carta

²⁰⁸ Hace algo más de dos décadas, en 1987, el American Law Institute opinaba que *“international law does not generally address domestic constitutional issues, such as how a national government is found”*. “Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, 203, comment e (1987)” *American Law Institute*. Citado por FOX, G.H y ROTH, B. R. (Ed.) “Introduction: the spread of liberal democracy and its implications for international law”, en *Democratic Governance and International Law*. Cambridge University Press, Nueva York, 2000, Pág. 1.

²⁰⁹ TANZI, A. “Remarks in Contemporary International Law”, en *La Comunità Internazionale* Fasc. 2/2006, Págs. 289-309.

establece que “ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”. Así, vemos que la Carta parte del principio del Estado soberano – entendiendo como tal aquél que cumple los tres requisitos tradicionalmente requeridos (territorio, población y forma de gobierno) y que ejerce de autoridad en materia interior y exterior – y del principio de igualdad soberana, y, a raíz del citado artículo 2.7, reconoce el principio de no intervención, extensamente postulado por la Asamblea General de Naciones Unidas en la resolución 2625 de 1970:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional. [...]

*Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir sus sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.”*²¹⁰

En el mismo sentido se expresó la Corte Internacional de Justicia en el caso de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, cuando hacía mención al “derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia exterior”²¹¹.

Sin embargo, en la actualidad el principio de no intervención tiene sus limitaciones: además de la excepción del artículo 2.7– la aplicación de medidas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta²¹² (acción en

²¹⁰ Resolución 2265 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970 (ver [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTIO](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTIO) N).

²¹¹ Corte Internacional de Justicia en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua, 1986. <http://www.icj-cij.org/docket/files/74/9663.pdf>.

²¹² FROWEIN, J.A. y KRISCH, N. “Chapter VII. Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression”, en *The Charter of the United Nations: A*

casos de amenazas de la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión) – los principios que derivan de la soberanía de los Estados “*como la autoorganización política, económica o social, la integridad territorial o la no intervención en los asuntos que forma parte de la competencia reservada del Estado, se han visto comprometidos por la afirmación de la injerencia humanitaria, la persecución de los crímenes internacionales o la afirmación de un principio democrático respondiendo aparentemente a un interés común de la Humanidad*”²¹³. De esta forma, un sector doctrinal defiende que la erosión de la soberanía de los Estados ha puesto fin al sistema de Westfalia (al menos en parte), que ha quebrado el concepto de Estado tal y como se conocía y que hoy en día existen otros actores relevantes en el sistema internacional; en el ámbito de las RI, estos cambios se pueden estudiar desde el paradigma del *transnacionalismo* y *liberalismo*.

El *transnacionalismo* (según lo denominaban Robert Keohane y Joseph Nye y cuyo desarrollo desemboca en el *neoliberalismo*) incorpora al análisis del sistema internacional, en palabras de E. Barbé, “*una pluralidad de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas sub-estatales e individuos, entre otros. Así el Estado (gobierno central) pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros actores, y su carácter impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado, con lo que deja de existir una racionalidad de Estado*”²¹⁴. Es la relativización del Estado como actor internacional, su pérdida de soberanía.

En el campo del Derecho esta pérdida de soberanía implica, o puede implicar, la pérdida de independencia de los ordenamientos jurídicos estatales respecto a la norma internacional (en el caso europeo, el Derecho Comunitario). Es decir, nos encontramos con una corriente circular *interior – exterior – interior* en constante movimiento: el DI limita el ejercicio de la soberanía y del poder por los Estados, y, al mismo tiempo, los principios y las estructuras estatales influyen

Commentary. SIMMA, B. et al, (Eds.) 2ª edición, Oxford University Press, Oxford, Nueva York, 2002.

²¹³ REMIRO BROTONS, A. “Soberanía del Estado, libre determinación de los pueblos y principio democrático”, en *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Ed. Trotta, Madrid, 2002, Pág. 545.

²¹⁴ BARBÉ, E. Vid. *supra* Nota 143. Pág. 59-60.

en la constitución y evolución del DI²¹⁵. Como veremos a lo largo de este capítulo, la atención del DI a las políticas internas de los Estados (a sus estructuras, políticas y ordenamientos jurídicos) ha ido en aumento de tal forma que hoy día parte de la doctrina argumenta que existe una norma democrática o un derecho universal al gobierno democrático.

En definitiva, debemos profundizar en el estudio de la interdependencia entre DI y democracia – la pérdida de soberanía de los Estados y la relativización del principio de no intervención – en el ámbito global y su reconocimiento como norma universal o únicamente europea.

II. LA DEMOCRACIA Y EL PLURALISMO POLÍTICO

1. ELEMENTOS PARA LA DEMOCRACIA

Los estudios sobre la ausencia de enfrentamientos bélicos entre Estados con regímenes democráticos, sostienen el principio ampliamente reconocido por la doctrina *ius internacionalista* de la paz democrática²¹⁶. Más aún, algunas teorías, como la de F. Fukuyama expuesta en el *Fin de la Historia*, argumentaban que existe una tendencia universal hacia la institución de democracias liberales y que, al menos desde el punto de vista ideológico, la democracia liberal se ha impuesto a las ideologías competidoras durante la Guerra Fría²¹⁷ (aunque dejamos para otro ocasión un estudio crítico de las tesis y razonamientos del profesor Fukuyama). A raíz de la tesis de la paz democrática y de la creciente relevancia de la democracia como principio vigente en el orden internacional, la doctrina se replanteó la

²¹⁵ SLAUGHTER, A.M. y BURKE-WHITE, W. “The Future of International Law is Domestic (or, the European Way of Law)”, en *47 Harvard International Law Journal*, 2006.

²¹⁶ Este es un principio ampliamente desarrollado y admitido por la doctrina internacional, aunque también consta de diversas vertientes e interpretaciones. Algunos autores estiman que esta regla se ha cumplido ampliamente durante los últimos 200 años (por ejemplo James Crawford, Vid *infra* Nota 220), otros, en cambio, sostienen que esta regla sólo se ha cumplido durante el período de la Guerra Fría, que no existe evidencia que pruebe que las democracias no se enfrentan entre sí antes de la I Guerra Mundial (GOWA, J. *Ballots and Bullets. The elusive democratic peace*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1999). En todo caso, a los efectos del presente documento, por *paz democrática* nos referimos a la tendencia actual en las relaciones internacionales de que las democracias no se enfrenten entre sí. A estos efectos ver: RUSSETT, B. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993; WEART, S. *Never At War: Why Democracies Will Not Fight one Another*. Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998; BROWN, M.E., LYNN-JONES, S.M. y MILLER, S.E. (Eds.), *Debating the Democratic Peace*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

²¹⁷ FUKUYAMA, F. Vid *supra* Nota 75.

conexión entre DI y las estructuras internas de los Estados; así, entre otros, J. Crawford preguntaba

“[...] to what extent international law may be moving in the direction of underpinning democracy, of taking seriously the democratic principles referred to in Articles 1 and 25 of the International Covenant²¹⁸, of giving effect to the proposition in Article 21 of the Universal Declaration that ‘the will of the people shall be the basis of the authority of government’²¹⁹?”²²⁰.

A estos efectos, T. Franck (en su famoso artículo de 1992²²¹), J. Crawford, G. Fox y otros juristas y profesores de DI, expusieron la tesis de la norma democrática por la que justificaban la creciente atención que el DI prestaba a las estructuras internas de los Estados (Jean D’Aspremont también defiende esta tesis, pero para él existen excepciones a la misma por razones geopolíticas o estratégicas – es decir, motivos más allá de lo meramente jurídico²²²). La regla que

²¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <http://www.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>. En particular, el artículo 25 del Pacto indica:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

²¹⁹ El artículo 21.3 de la Declaración Universal indica: *“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

²²⁰ CRAWFORD, J. Vid *supra* Nota 78.

²²¹ FRANCK, T. “The Emerging Right to Democratic Governance”, en *American Journal of International Law*, Vol. 86, 1992.

²²² De igual forma se expresa Jean D’Aspremont, *“there is little doubt today that democracy has become a prominent yardstick with which to assess the legitimacy of governments”*. Pero a continuación somete el reconocimiento de la legitimidad de un gobierno por criterios democráticos, a otros elementos de mayor fuerza: *“This is not to say that a non-democratic government will never be deemed legitimate, specially if that government has been in power for a long time. The non-democratic character of a government is sometimes disregarded because of overriding geopolitical and strategic motives. But, leaving these exceptional situations aside, it can be reasonably be argued that, since the end of the Cold War, democracy has become “the touchstone of legitimacy” for any new government”*. D’ASPREMONT, J. “Legitimacy of Governments in the Age of Democracy”, en *NYU Journal of International Law & Politics*, Vol. 38, 2005-2006, Pág. 888.

exponían implicaba aceptar la vigencia en el orden internacional, según S. Marks²²³, de las tres normas siguientes:

- a) Aceptar que la legitimidad de los gobiernos se juzga o determina en base a criterios internacionales (en lugar de criterios nacionales únicamente);
- b) Asumir que dichos criterios exigen la existencia de una democracia – es decir, que sólo los gobiernos democráticos son aceptados como legítimos; y
- c) Entender que el derecho a un gobierno democráticamente electo forma parte de los derechos humanos, sujeto a protección internacional.

Esta regla suponía la transcripción a la doctrina jurídica de la evolución, crecimiento y desarrollo de la democracia como forma de organización política durante los años 80 y principios de los 90 del siglo XX; la evolución del DI conforme a los cambios políticos y sociales, la interacción, una vez más, entre poder y Derecho en el orden internacional, la muestra de que, como decía J. Crawford, entre tanto cambio político el DI no puede más que cambiar²²⁴. Ciertamente, nos encontramos ante un área de las RI en la que la interdependencia entre política y DI es muy clara.

Existen muchas definiciones e interpretaciones de democracia en la doctrina internacional, pero para el análisis de la tesis de la norma democrática parte de la doctrina (J. Crawford, T. Franck, A. Tanzi, S. Wheatley, entre otros) tiende a analizar los siguientes tres elementos: (i) el derecho a la libre determinación de un pueblo, (ii) el derecho a elecciones libres y (iii) la libertad de expresión y asociación política de los ciudadanos – competencia electoral o pluralismo político. No obstante, antes de examinar estos tres elementos en detalle, cabe admitir que no existe en la doctrina un solo concepto válido de democracia, que un gobierno democrático puede constituirse de múltiples maneras en función de las circunstancias particulares de la sociedad a la que se aplique – circunstancias históricas, religiosas, sociales, económicas, políticas, geográficas, etc. –, que, en

²²³ MARKS, S. Vid. *supra* Nota 206. Vid también MARKS, S. The “Emerging Norm”: Conceptualizing “Democratic Governance”, en *American Society of International Law Proceedings*, Vol. 91, 1997.

²²⁴ CRAWFORD, J. Vid. *supra* Nota 78.

definitiva, un Estado democrático no debe más que “*cumplir con los principios, normas y estándares de gobierno democrático reconocidos internacionalmente*”²²⁵. La pregunta está clara, ¿qué principios, normas y estándares son estos? ¿Quién los define?

El principio de libre determinación está recogido en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por el cual “*todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*”. El derecho a la libre determinación está históricamente relacionado con la época de la descolonización (el derecho de los pueblos coloniales a liberarse de fuerzas extranjeras ocupantes o dominantes), pero hoy día también comprende el derecho de un pueblo a elegir su sistema de gobierno y administración. Es en esta segunda acepción en la que se enlazan libre determinación y democracia, en la que, como indica A. Remiro, el “*albedrío del soberano para decidir su destino sin intervención extranjera se vincula a las libertades ciudadanas y no queda a expensas de la liberación de una fuerza entre grupos contendientes que no sea la electoral. Cuando es así la libre determinación se trasunta en la soberanía y puede decirse que Estado soberano y democrático son uno y el mismo. He ahí su legitimación.*”²²⁶. Por ello se puede considerar que el derecho a la libre determinación, en esta segunda interpretación, engloba los demás elementos necesarios para la constitución de una democracia – el derecho a las elecciones libres y la libertad de expresión y de participación de todos los ciudadanos en la administración pública sobre la base de la igualdad –, que a continuación exponemos.

La celebración de elecciones libres es requisito *sine qua non* para que un gobierno sea considerado la autoridad legítima (en contraposición al gobierno que accede al mismo por el simple ejercicio de poder). Las elecciones deben realizarse con cierta periodicidad, de forma real o auténtica y con sufragio universal²²⁷, produciendo una verdadera correlación entre la voluntad del electorado y los resultados de las elecciones, libres de amenazas o presiones, mediante votos

²²⁵ WHEATLEY, S. “Democracy in International Law: A European Perspective”, en *International and Comparative Law Quarterly*, Núm. 51, 2002.

²²⁶ BROTONS REMIRO, A. Vid. *supra* Nota 213, Págs. 560-561.

²²⁷ Vid *infra* Nota 364.

secretos y con la posibilidad de elegir entre diversos partidos políticos²²⁸. La valoración del grado de correlación entre la voluntad de los ciudadanos y los resultados de las elecciones se realizará en función de la participación de los ciudadanos en el proceso electoral y también de la competencia existente entre los diferentes partidos o facciones intervinientes, es decir, participación electoral (segundo de los elementos requeridos) y competencia electoral o pluralismo (tercero) van unidos, puesto que la expresión de la voluntad del electorado dependerá de su formación y del acceso que tenga a información divergente en un sistema que permita la competencia de partidos e ideologías.

Podemos entonces argumentar que a falta de competencia electoral no puede haber elecciones libres, y que para la celebración de elecciones, con las características que hemos expuesto, es necesario que se respete el derecho a la libertad de expresión, a la asociación política y a la participación de los ciudadanos en el poder público en igualdad de condiciones. Pero la combinación de estos dos requisitos sin límite alguno – elecciones libres y competencia electoral – puede desembocar en lo que se denomina la paradoja democrática, que se da cuando un partido político cuyo propósito es acabar con la democracia (porque pretende imponer un régimen autoritario o porque sus principios ideológicos contradicen los principios básicos de una democracia) gana las elecciones libres. Para evitar que ocurra esta paradoja en países en los que sus gobernantes, por ejemplo, pretendieran imponer una interpretación extrema de la *sharia* – ley islámica –, incompatible con principios democráticos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencias de 1998 y de 2003, formuló los límites que exponemos en el apartado siguiente.

2. PLURALISMO POLÍTICO EN PAÍSES DE MAYORÍA MUSULMANA; EL CASO DE TURQUÍA

En la sentencia de 30 de enero de 1998 del *Partido Comunista Unido de Turquía y otros vs Turquía*²²⁹, el Tribunal Europeo resaltó la importancia de la

²²⁸ TANZI, A. Vid. *supra* Nota 209.

²²⁹ <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/1.html>. En particular, esta sentencia indicaba:

“31. Moreover, it may on occasion prove difficult, even artificial, in proceedings before the Court, to attempt to distinguish between what forms part of a State’s institutional structures and what relates to fundamental rights in the strict sense. That is particularly true of an order for dissolution of the kind in issue in the present case. In view of the role played by political

función de los partidos políticos en una democracia, hasta llegar a matizar que, como consecuencia de su función primordial, cualquier medida tomada en contra de los partidos políticos afectaría a la libertad de asociación y por ello a la democracia. Ciertamente es que el pluralismo político es uno de los elementos esenciales de una democracia, pero ello no implica que los partidos políticos no estén sujetos a ciertas limitaciones. A estos efectos el Tribunal en la sentencia de 13 de febrero de 2003 de *Refah Partisi (The Welfare Party) y otros vs. Turquía* indicaba que un partido político está capacitado para promover cambios:

“[...] a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite to violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention’s protection against penalties imposed on those grounds”²³⁰.

Según esta sentencia, un partido político podrá modificar el ordenamiento jurídico o la estructura constitucional de un régimen democrático en tanto en cuanto utilice medios o instrumentos previamente aceptados por dicho orden democrático, y proponga modificaciones que sean compatibles con los principios fundamentales de una democracia. En este sentido, si el principio de competencia electoral – pluralismo – es un requisito de la democracia, la convivencia del mismo con la democracia exige que, en ciertas ocasiones, los individuos y grupos de individuos realicen concesiones y acepten limitar sus libertades para así garantizar la estabilidad del país en cuestión²³¹. En este punto conviene recordar las palabras de Pericles de hace más de dos mil años: “*porque nuestro régimen*

parties (see paragraph 25 above), such measures affect both freedom of association and, consequently, democracy in the State concerned.”

²³⁰ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936>.

²³¹ Esta sentencia fue tramitada ante la Corte Europea de Derechos Humanos tras haber obtenido la sentencia del Tribunal Constitucional turco. Por ello mismo destacamos que la Corte reitera cómo el Tribunal Constitucional turco había tenido en consideración instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, incluyendo el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

sirve los intereses de la masa de los ciudadanos y no solamente de una minoría, es por lo que se le da el nombre de democracia”²³².

A estos efectos, en la medida en que se entienda que la imposición de la Ley Islámica puede quebrar principios fundamentales de la democracia – la vigencia del Estado de Derecho (*rule of law*), el laicismo del Estado o la libertad e igualdad de todos los ciudadanos (falta de preferencias del mismo a favor de grupo alguno de ciudadanos por cuestión de raza, color o religión) – no puede considerarse compatible con los principios de una democracia que un partido político se refugie en el principio del pluralismo político para con ello acabar con los principios fundamentales de dicho régimen. La cuestión que subyace en esta discusión es la compatibilidad o incompatibilidad de la Ley Islámica con los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos.

Aunque no es objeto de este trabajo entrar en el análisis de las diversas corrientes interpretativas en torno a la compatibilidad o incompatibilidad de Ley Islámica y democracia, conviene hacer una aproximación, de forma resumida y simplificada, a las cinco posibles interpretaciones sobre la convivencia entre Islam y derechos humanos (y con ello entre ley islámica y democracia) del profesor F. Halliday²³³.

Las dos primeras interpretaciones, asimilación y apropiación, consideran, respectivamente, que no existe conflicto intrínseco entre Islam y el concepto internacional de derechos humanos (asimilación), y que los Estados de mayoría musulmana respetan aún más que los no musulmanes los derechos humanos internacionalmente aceptados (apropiación). La tercera interpretación, el particularismo, defiende que existen diferencias insalvables entre el mundo de mayoría musulmana y Occidente para rechazar las críticas externas hacia el trato de los derechos humanos en estos países; y las dos últimas interpretaciones, confrontación e incompatibilidad, justifican, respectivamente, que deben reemplazarse todos los sistemas legales por la ley islámica (puesto que, según sus defensores, la ley islámica es suficiente para regular todas las actividades humanas y por ello no es posible su coexistencia con cualquier otro tipo de ordenamiento jurídico) (confrontación), o que, por último, existe un inevitable

²³² TUCÍDIDES. “Oración Funeral de Pericles”. GRANT, M. *Readings in the Classical Historians*. Charles Scribners & Sons, Nueva York, 1992.

²³³ HALLIDAY, F. *Islam and the Myth of Confrontation*. Ed. I.B. Tauris, Londres, 2003.

conflicto entre Islam y derechos humanos que hace totalmente incompatible la coexistencia del Islam con los principios democráticos aceptados internacionalmente (incompatibilidad).

De las anteriores interpretaciones surgen (nuevamente de forma simplificada) dos grandes corrientes contradictorias. Una primera tesis, mantenida por autores como B. Lewis²³⁴, que examina la relación entre democracia y ley islámica desde un punto de vista mayoritariamente teórico o ideológico, y que sostiene que la convivencia entre esta ley y la democracia es una cuestión de difícil solución porque la misma regula todos los aspectos de la vida humana (civiles, mercantiles, penales, etc.) y porque uno de los principios fundamentales de la democracia, la separación entre Estado y religión, es un principio fundamentalmente cristiano sin arraigo en países musulmanes.

La segunda tesis, mantenida por profesores como V. Nasr²³⁵ y concebida desde un punto de vista más pragmático, sostiene que la democracia no sólo es compatible con el Islam, sino que se puede considerar, de hecho, una parte integral del mismo – aunque sobre la base de que una democracia en un país islámico requiere mayor dosis de pragmatismo que de ideología.

El debate continúa muy abierto y la primavera árabe (los alzamientos populares desde 2010 contra los regímenes no-democráticos existentes en el Norte de África y Oriente Medio) ha generado tanta expectación como posterior incertidumbre y confusión no sólo en los países en los que tuvo lugar, sino también en las tesis sobre la posible democracia musulmana. Partidos como los Hermanos Musulmanes de Egipto²³⁶ que en un inicio pudieron declarar su apoyo a la democracia multipartidista (como también hicieron por ejemplo el Partido de la Justicia y el Desarrollo de Marruecos o el Frente de Acción Islámica de Jordania), al tomar el poder hicieron caso omiso de sus declaraciones rompiendo de esta forma el apoyo que habían ganado. En el año 2005 Andrés Ortega²³⁷ argumentaba

²³⁴ LEWIS, B. *What went wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East*. Ed. Perennial, HaperCollins, Nueva York, 2002.

²³⁵ NASR, V. “The rise of Muslim Democracy”, en *Journal of Democracy*, Abril 2005.

²³⁶ Los Hermanos Musulmanes de Egipto, partido tradicionalmente prohibido y perseguido en Egipto, se basaba en el Islam; y para el mismo el Islam ordenaba todos los campos de la vida; la política, la economía, la religión, la justicia... aunque ellos llegaron a decir que la parte política del Islam acepta la democracia, los derechos humanos y las normas internacionales.

²³⁷ ORTEGA KLEIN, A. “Islam, Democracia y Laicidad”, en *La Europa de los Veinticinco: desafíos políticos y económicos*. Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

que la cuestión era dejar que floreciera el pluralismo político en los países musulmanes para ver cómo estos irían poco a poco adaptándose a la modernidad. Diez años después las dudas son incluso mayores, pues tenemos casos de éxito (Túnez²³⁸, aunque bajo constante amenaza de terroristas y radicales) y de estrepitoso fracaso (Egipto).

En cualquier caso, para poder considerar un partido pro o anti- democrático tendremos que analizar no solamente si pretende imponer la Ley Islámica, sino cómo interpreta dicha ley (en la medida en que es parte de su doctrina religiosa y discurso político) y su relación con la democracia. La ambigüedad de la Ley Islámica, carente de un código de leyes fijo y afín a numerosas y muy variadas interpretaciones y escuelas de pensamiento que han evolucionado a lo largo de los siglos, contribuye a ampliar el margen de interpretación de esta cuestión.

Y a este debate contribuye, también, el hecho de ser poco habitual que la Ley Islámica sea considerada la única fuente del derecho de un Estado árabe. Lo frecuente es encontrarnos con sistemas legales que toman prestados de fuentes no musulmanas la mayoría o buena parte de sus leyes, y sus tribunales se estructuran conforme a modelos de derecho civil europeo²³⁹. Es decir, aunque una constitución mencione la Ley Islámica como fuente de derecho, no por ello dejan de aplicar otras fuentes no musulmanas.

Dos casos ilustrativos de esta cuestión son las Constituciones de Iraq (de 2005) y de Túnez (de 2014). El artículo 2 del texto constitucional iraquí²⁴⁰

²³⁸ <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=5366&lang=2>

²³⁹ BROWN, N. J., HAMZAWY, A. Y OTTAWAY, M. *Islamist Movements and the Democratic Process in the Arab World: Exploring the Grey Zones*. Carnegie Papers, 2006. <http://www.carnegieendowment.org/files/CP67.Brown.FINAL.pdf>

²⁴⁰ El artículo 2 de la traducción al inglés del texto constitucional iraquí (<http://www.iraqigovernment.org/Content/Biography/English/constution-eng.htm>) indica lo siguiente:

“Article 2:

First: Islam is the official religion of the State and it is a fundamental source of legislation:

A. No law that contradicts the established provisions of Islam may be established.

B. No law that contradicts the principles of democracy may be established.

C. No law that contradicts the rights and basic freedoms stipulated in this constitution may be established.

Second: This Constitution guarantees the Islamic identity of the majority of the Iraqi people and guarantees the full religious rights of all individuals to freedom of religious belief and practice such as Christians, Yazedis, and Mandi Sabeans.”

establece que el Islam es la religión oficial del Estado y su principal fuente de legislación, y que ninguna ley podrá contradecir (i) los principios de las disposiciones islámicas, (ii) los principios de la democracia, o (iii) los principios establecidos en el mismo texto constitucional. Como muestra su artículo 2, la Constitución iraquí considera posible la existencia de leyes que respeten de forma simultánea principios islámicos y principios democráticos²⁴¹.

Es decir, el problema es la interpretación. La Constitución iraquí no establece qué instrumentos deben utilizarse para determinar si una ley es o no compatible con los principios islámicos y/o con los democráticos, por lo que hay que estar a la interpretación que, caso por caso, realicen el Parlamento y el Tribunal Supremo iraquí. Al final, el órgano responsable de interpretar estas cuestiones será el Tribunal Supremo – un órgano que debe ejercer un control judicial objetivo y neutro –, aunque recae en manos del Parlamento la labor de legislar y de asegurar, en su caso, que las leyes son compatibles con principios del Islam²⁴² y de la democracia. Todo ello determinará la compatibilidad de Iraq con un régimen liberal y democrático.

La nueva Constitución de Túnez, aprobada en 2014, ha sido referida como la constitución más avanzada del mundo árabe-musulmán²⁴³. La asamblea encargada de su redacción tardó casi tres años en lograr un texto que pudiera ser aprobado, y en su redacción ha colaborado el partido musulmán moderado Ennahda (Partido Renacimiento – que formaba parte de los Hermanos Musulmanes de Egipto, pero que han aceptado su versión más moderada). Entre otros aspectos, las discusiones sobre el texto constitucional se centraron en el papel de la religión en el Estado y en el gobierno. En este sentido, la nueva Constitución reconoce el Islam como la religión oficial, pero protege la libertad religiosa y de creencias. La Constitución protege la educación islámica, pero con referencias a un Islam moderado para un proyecto de sociedad islamo-centrista

También se puede ver en https://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Revista/reim3/Constitucion_Iraqui_2005.htm.

²⁴¹ SALEH, W. “La Constitución Iraquí de 2005”, en Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, nº3, septiembre – diciembre de 2007. Se puede encontrar en: https://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Revista/reim3/Constitucion_Iraqui_2005.htm

²⁴² Considerando, además, las diferencias interpretativas entre sunníes y chiíes y demás corrientes de interpretación del Islam.

²⁴³ http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/24/actualidad/1390559019_492853.html.

que dificulte la difusión de doctrinas radicales²⁴⁴. El caso de Túnez se analiza con más detalle en el capítulo 2, apartado IV. C)c) siguiente.

Para terminar este apartado es conveniente añadir un último inciso sobre el pluralismo político en países musulmanes. Si en las décadas de los 70 y 80 los grupos y partidos islamistas eran generalmente rechazados por los gobiernos de Oriente Medio y Norte de África, en los últimos años su relevancia ha ido en aumento, habiendo logrado participar en procesos electorales en Egipto (el caso de los Hermanos Musulmanes en Egipto y de Ennahda en Túnez en 2011 es muy paradigmático), Kuwait y Jordania, y accedido al poder – al menos parcialmente – en Palestina, Túnez, Líbano y Egipto. Estos partidos reúnen en un mismo discurso la doctrina religiosa con la ideología política, el retorno a la “pureza del Islam” o a las “raíces del Islam” con la tolerancia política o la libertad económica; son o pretenden ser, al mismo tiempo, partidos políticos e instituciones religiosas que argumentan, en resumen, que no hace falta cumplir con el principio laico propio de Occidente de separar Estado y religión.

Todavía debemos esperar para ver si un gobierno liderado por un partido islamista es capaz de cumplir con los requisitos necesarios en una democracia (aquellos expuestos por el Tribunal Europeo citados anteriormente), o si en cambio, como algunos creen, *“if Islamists were to win power by the democratic means they advocate as political organizations, they would impose on their country the solutions they preach as religious organizations”*²⁴⁵. Si las tesis optimistas estiman que la opinión pública y la democracia moderan las exigencias religiosas de los partidos islamistas, los más escépticos consideran un motivo de preocupación el hecho de que desde 2001 los partidos islamistas hayan ganado terreno en países como Marruecos, Argelia, Egipto y Kuwait y ganado elecciones en algunas ocasiones²⁴⁶. El caso de Túnez es un paso a seguir hacia un Islam político moderado.

²⁴⁴ Ver el estudio del Real Instituto Elcano al efecto: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari7-2014-martinez-tunez-nueva-constitucion-democracia-posible

²⁴⁵ BROWN, N. J., HAMZAWY, A. Y OTTAWAY, M. Vid. *supra* Nota 239, Pág. 14.

²⁴⁶ De todas formas conviene resaltar que tanto Hamas como los Hermanos Musulmanes siguieron realizando declaraciones intransigentes hacia Israel y la adopción de medidas aperturistas, que mermó el apoyo internacional que tenían. Ver YOUNGS, R. *Democracia y seguridad en Oriente Medio*. Marzo de 2006. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

III. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

1. EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO COMO CONDICIÓN PARA RECONOCER UN ESTADO

Los requisitos necesarios para la formación de un Estado son el territorio, la población y el gobierno. Los dos primeros debemos dejarlos para otros trabajos, pero el concepto de gobierno, en cambio, se encuentra directamente relacionado con la tesis de la norma democrática que se expone a continuación. Ya hemos apuntado que esta tesis implica la aceptación de tres ideas fundamentales: que la legitimidad de los gobiernos se juzga en atención a criterios internacionales, que son los que corresponden a la democracia aceptada internacionalmente (sólo se considerarán legítimos los gobiernos democráticos), y, por último, que el derecho a la democracia está protegido por las normas internacionales de Derechos Humanos.

En definitiva, una interpretación más absoluta de esta tesis sostendría que sólo los gobiernos elegidos democráticamente deben ser considerados legítimos, o lo que es lo mismo, sólo podrán ser reconocidos como Estados aquellos que cumplan con los requisitos de territorio, población y cuyo régimen de gobierno sea uno democrático. Pero ¿podemos argumentar que, efectivamente, existe una obligación de DI que exige que los gobiernos se constituyan democráticamente, en atención a la soberanía popular? Esta es la cuestión que se analiza a continuación.

Por gobierno se ha de entender la existencia de una organización política capaz de establecer y mantener el orden interno, y apta para participar en las RI de forma independiente²⁴⁷. Por su parte, M. Pérez González entiende como gobierno la expresión de la organización política del Estado que se manifiesta a través de los órganos estatales encargados de llevar a cabo su actividad social, tanto en el ámbito interior como en el exterior, a través de normas que se imponen a la población y al propio Estado, y, es decir, a través de un poder político independiente respecto de los otros poderes que ejercen su actividad en la sociedad correspondiente²⁴⁸. Ambas definiciones se centran en lo que podríamos

²⁴⁷ REMIRO BROTONS, A. y otros. Vid. *supra* Nota 15.

²⁴⁸ PÉREZ GONZÁLEZ, M. “La Subjetividad Internacional”, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*. DIEZ DE VELASCO, M. 15ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2006.

denominar el efectivo ejercicio de poder en un territorio determinado, sin entrar a considerar la forma o estructura política y representativa del gobierno en cuestión.

Así, Pérez González, en base a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 1986 sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua argumenta que, desde el punto de vista del DI, la naturaleza constitucional, representativa o no, del poder político establecido es indiferente para el DI actual, aunque pudiera tener sus efectos y consecuencias en el reconocimiento de gobiernos. No obstante, la misma sentencia de la Corte Internacional indica que las *“orientaciones políticas internas de un Estado pertenecen a la competencia exclusiva del mismo siempre que, bien entendido, no violen una obligación de Derecho internacional”*, por lo que podríamos argumentar que las estructuras internas de los Estados serán válidas dependiendo de los requisitos que imponga el DI, y, si consideráramos que existe una obligación de DI que exige que los gobiernos se constituyan de conformidad con la soberanía popular y las condiciones democráticas ¿no sería entonces necesario que las estructuras internas de los Estados cumplieran con los principios democráticos exigidos internacionalmente?

2. ¿GOBIERNO DEMOCRÁTICO UNIVERSAL?

Para T. Franck, finalizada la Guerra Fría la norma democrática inició su transformación del papel a la realidad. Cuestiones como el derecho al voto y el pluralismo político, que existían ya por escrito en antiguos tratados internacionales, no se encontraban plenamente aceptados por gobiernos e instituciones antes de la caída del muro de Berlín²⁴⁹. Pero tras la Guerra Fría, sostiene Franck, la sociedad internacional fue aceptando y asumiendo como necesaria la práctica efectiva de estos principios y derechos, y que en cierta forma los gobiernos no podían actuar completamente al margen de la soberanía popular. Por ello las diferentes formas de gobierno ya no se encuentran en igualdad de condiciones ante el DI. Sólo los gobiernos constituidos democráticamente, en representación de la soberanía popular, son ahora considerados gobiernos legales y legítimos al amparo el DI.

²⁴⁹ FRANCK, T. Vid *supra* Nota 221.

Esta misma tesis es mantenida por J. Crawford, para quien la transformación sufrida por el orden internacional desde 1986 – fecha en la que la CIJ emite la sentencia del caso de Nicaragua – como consecuencia de las sucesivas transiciones democráticas ocurridas en Latinoamérica, Europa del Este, exrepúblicas soviéticas e incluso África, ha resultado en la instauración de la democracia como valor predominante en el orden interno de cada Estado y en el orden internacional. Pero si algunos autores, como el citado J. Crawford y C. Cerna, han llegado a defender que el principio democrático ha entrado en el cuerpo del DI, otros, como S. Wheatley reconocen que este principio existe únicamente en Europa²⁵⁰.

Ciertamente, en los primeros años del siglo XXI parecía que continuaba la expansión de los valores democráticos hacia regiones de tradiciones no-democráticas, y aunque aún resulta difícil admitir que la instauración de gobiernos democráticos es ya una verdadera obligación del DI, sí parecía existir una creciente obligación para los líderes gubernamentales a aparentar cierto grado de legitimidad soberana. Pero en los últimos años la evolución se ha estancado, y el último informe de Freedom House sobre la libertad en el mundo abre con una línea amenazante:

“Indeed, acceptance of democracy as the world’s dominant form of government – and of an international system built on democratic ideals – is under greater threat than at any point in the last 25 years”²⁵¹.

Hasta 2005 el índice de libertad mejoraba paulatinamente, pero el número de países libres, parcialmente libres y no-libres según esta publicación es ahora muy similar al número que nos encontrábamos nada más empezar el siglo XXI. En 2014, ochenta y ocho países era designados Libres (equivalente al 45% de la totalidad de países), mientras que cincuenta y nueve países se consideran Parcialmente Libres (30%) y cuarenta y ocho No Libres (48%). Si utilizamos estas estadísticas como elementos de referencia podemos observar la ralentización de la

²⁵⁰ WHEATLEY, S. Vid. *supra* Nota 225. A estos efectos S. Wheatley considera como “Europa” no sólo los miembros de la Unión Europea sino también miembros de instituciones como el Consejo de Europa, que incluye 44 Estados miembros, o la Organización de Cooperación y Seguridad de Europa (OSCE), que incluye 56 Estados miembros (<http://www.osce.org>).

²⁵¹ *Freedom in the world 2015*. Freedom House, Pág. 1. www.freedomhouse.org. Este índice cataloga los Estados del 1 al 7 (1 representando el más libre y 7 el menos libre), considerándose del 1 a 2.5 *Libre*, del 3 al 5 *Parcialmente Libres*, y del 5.5 al 7 *No Libres*. De hecho, el único caso de éxito democrático durante 2014, sostiene esta publicación, es el caso de Túnez.

expansión de las libertades democráticas hacia nuevas regiones, haciendo por ello muy difícil caracterizar como universal la norma democrática, su constatación como una obligación de DI. Por ello aún es pronto para aceptar que, de hecho, sólo los gobiernos electos democráticamente pueden considerarse gobiernos legítimos bajo el DI.

Es decir, si como argumenta S. Wheatley para que exista una obligación de gobierno democrático bajo el DI es necesario que haya sido adoptada universalmente por la práctica estatal, es demasiado pronto para admitir la formación de esta norma en DI general. Debe tenerse en cuenta, continúa este autor, que

*“no evidence exists of the democratic credentials of a regime being relevant either in the recognition of states, or in the international communities dealings with non-democratic governments. []. It is then difficult within the principles and practices of international law to identify an obligation to introduce democratic systems of government”*²⁵².

La relatividad de la norma democrática se ha puesto de manifiesto con la evolución de países en los que, como Venezuela o Rusia, los índices democráticos han empeorado en los últimos años, o con la aceptación de que países con gobiernos no democráticos o sólo parcialmente democráticos, sigan teniendo asiento permanente en el Consejo de Seguridad²⁵³ con pleno reconocimiento en el orden internacional. A la misma conclusión llegamos si tenemos en cuenta que sólo se consideran Libres, según *Freedom House Survey*, el cuarenta y cinco por ciento de los Estados.

La evolución de los procesos democráticos y la mejora de los índices de libertad política y social (pluralismo político y libertad electoral) durante los últimos quince años, no es suficiente como para defender la existencia de una obligación de instaurar gobiernos democráticos reconocible internacionalmente y aplicable a todos los Estados. Aunque, al menos, sí podemos argumentar que hoy día los gobiernos no pueden actuar completamente al margen de su respectiva voluntad popular, que, en la medida en que siga evolucionando el derecho a la

²⁵² WHEATLEY, S. Vid. *supra* Nota 225, Pág. 233.

²⁵³ Para analizar la función del derecho en cuestiones de seguridad del Consejo de Seguridad ver, entre otros, KOSKENNIEMI, M. “The Place of Law in Collective Security”, en *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17, Winter 1996; FRANCK, T. *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge University Press, Nueva York, 2002.

libre determinación de los pueblos o al pluralismo político, existe una tendencia hacia la constitución de una comunidad mundial de Estados democráticos. Tendencia que, por su parte, sí ha concluido en Europa donde la democracia es ya la única forma de gobierno válida, posible y generalmente aceptada.

IV. LA NORMA DEMOCRÁTICA EUROPEA Y SU PROYECCIÓN EXTERIOR

Ya hemos apuntado que el principio de la norma democrática – la exigencia de que sólo los gobiernos constituidos democráticamente son legítimos – se encuentra vigente en Europa, que de hecho, la democracia y la protección de los derechos humanos constituyen elementos esenciales en la cultura europea. Esta sección trata de la aplicación de la norma democrática en el proceso de integración de la UE, tanto en su esfera interna – la Unión frente a sus Estados miembros – como en su proyección exterior. Para ello veremos el carácter esencial de la democracia en la UE, la aplicación de la cláusula democrática en sus tratados internacionales, la consideración del gobierno democrático como requisito *sine qua non* para el reconocimiento de un Estado y ejemplos de algunas medidas adoptadas por la UE en los procesos democráticos de otros países (incluyendo las elecciones de Palestina en 2006 y más recientemente las elecciones Túnez en 2014). Pero antes conviene hacer una breve mención a las ideas precursoras de la norma democrática en los años de la posguerra.

1. EL CONSEJO DE EUROPA

El precursor en Europa de la democracia como elemento característico de su composición y como razón principal de su existencia es el Consejo de Europa. Constituido en 1949 poco después de la II Guerra Mundial, el Consejo nació con el objetivo de defender los derechos humanos, la democracia, asegurar la preeminencia del Estado de Derecho y favorecer la concienciación del concepto de identidad europea basada en los valores comunes más allá de las diferencias culturales²⁵⁴.

En cierta forma el Consejo nace como respuesta a los horrores generados por el fascismo y la II Guerra Mundial y fortalece su compromiso democrático a

²⁵⁴ <http://www.coe.int/es/web/portal/home>

lo largo de la Guerra Fría en contraposición al comunismo. Por ello la defensa de la democracia y de los elementos comunes europeos es un objetivo del Consejo y también un requisito para sus miembros, y el respeto de los derechos humanos una cuestión decisiva para la admisión al Consejo de Europa de nuevos miembros; el artículo 3 de sus estatutos fundacionales, que contiene los criterios de admisión del Consejo, indica que todos los miembros del Consejo deberán aceptar los principios del Estado de Derecho y *“el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, [...]”*²⁵⁵. La falta de concreción de este artículo, no obstante, no da lugar a debates interpretativos contradictorios en la medida en que se considera que el *“Estado candidato a la admisión debe ser considerado capaz de conformarse a sus requerimientos y que se estime que tiene la voluntad de hacerlo”*²⁵⁶, es decir, que reúna capacidad y voluntad para ello.

Tras superar la crisis política derivada del golpe de Estado de Grecia en 1967 con su consiguiente retirada del Consejo (al que no se adhirió hasta la restauración democrática en 1974), y la admisión de Portugal y España a lo largo de los años 70, el Consejo de Europa se dirigió hacia los países del Este, para, tras la caída del muro de Berlín, promover los valores de la democracia en las repúblicas ex-soviéticas. En cierta forma el Consejo siguió ejerciendo de promotor de la democracia en la Europa del Este, y aunque hoy día, no todos sus cuarenta y siete miembros son también miembros de la Unión Europea, los veintiocho miembros de la UE sí son miembros del Consejo.

El que fuera Secretario General del Consejo de Europa, T. Davis²⁵⁷, reunido en la ONU en septiembre de 2005, reiteró el predominio de la democracia en el Consejo junto a la importancia de la protección de los derechos fundamentales acordada en el Convenio de Roma. En este sentido, el entonces Secretario del Consejo indicó que los

“derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, que ocupan un lugar importante en el proyecto de documento final de esta Reunión

²⁵⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>

²⁵⁶ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *“Andorra en el ámbito jurídico europeo.”* XVI Jornadas de la ARPDRIRI, 21-23 Septiembre 1995.

²⁵⁷ El actual secretario es Thorbjørn Jagland (decimotercer secretario), elegido en 2009 y reelegido en 2014.

plenaria de alto nivel, también son el núcleo de la misión del Consejo de Europa y de nuestra Convención Europea de Derechos Humanos, que se inspira directa y expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y que sigue siendo uno de los mejores ejemplos de la aplicación de los valores plasmados en la Declaración universal en el plano regional”²⁵⁸.

En efecto, con la firma de la Convención Europea de Derechos Humanos (4 de noviembre de 1950), el Consejo constituyó el primer instrumento jurídico internacional que garantizaba la protección de los derechos humanos, creando así un “*régimen de protección de los derechos humanos que coadyuve a construir una sociedad verdaderamente plural y abierta*”²⁵⁹. Posteriormente se fueron instaurando otras instituciones o mecanismos europeos como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa que también colaboraron, aunque en menor medida que el Consejo de Europa, en la protección y promoción de la democracia. La labor de estas instituciones en la formación democrática europea debe recordarse, aunque no es parte de este trabajo entrar en mayor detalle.

Con la promulgación de la democracia como elemento esencial para la reconstrucción europea, y con su ineludible unión a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo de Europa inició la formación de la norma democrática que hoy se considera arraigada en Europa.

2. LA DEMOCRACIA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La unión definitiva de democracia y derechos humanos en el proceso de integración europea se produjo con los Tratados de Maastricht y Amsterdam. Si el primero de ellos realizaba una referencia implícita a la democracia y constituía la propia obligación de respeto a los derechos humanos, tras la modificación del Tratado de Amsterdam el artículo 6 reconocía que la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho eran los principios básicos sobre los que se sustentaba la Unión Europea, que eran comunes a sus Estados miembros, e indicaba, asimismo, que la Unión

²⁵⁸ <http://www.coe.int/en/web/24200/speeches>

²⁵⁹ ROLDÁN, J. “Democracia y Derecho Europeo”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, Pág. 105.

“respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”²⁶⁰ firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”. Con la redacción de este artículo 6, sostiene C. Escobar, se

“sitúa a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en la posición de fundamentos políticos (bases ideológicas, si se quiere) del sistema y, por tanto, les atribuye la categoría de criterios de legitimación política y, en su caso, de parámetros de legalidad de las actuaciones de la Unión”²⁶¹.

Se establecía con ello, una efectiva norma democrática en Europa en la medida en que se unían, indisoluble y necesariamente, derechos humanos, democracia y Estado de Derecho para constituir el fundamento necesario para la legitimación de un Estado por la Unión y sus Estados miembros.

De esta forma la democracia y el Estado de Derecho se convirtieron en elementos fundamentales de la UE, en condición necesaria para la adhesión de nuevos Estados miembros y en fundamento de sus relaciones exteriores. En este mismo sentido se expresó la Comisión Europea el 15 de octubre de 2003:

“desarrollo y el refuerzo de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son los objetivos principales de la Unión y de la Comunidad en los terceros países. Sobre este particular y como ya hizo el Parlamento Europeo en su informe sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, la Comisión desea recalcar que, para que sean eficaces y dignas de crédito, las políticas aplicadas por la Unión

²⁶⁰ Este Convenio se elabora reafirmando, sus estados firmantes, *“su profunda adhesión a estas libertades fundamentales que constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo, y cuyo mantenimiento reposa esencialmente, de una parte, en un régimen político verdaderamente democrático, y, de otra, en una concepción y un respeto comunes de los derechos humanos por ellos invocados”*.

²⁶¹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza*. Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2003, Pág. 26.

*en terceros países y en sus propios Estados miembros deben ser coherentes y homogéneas”*²⁶².

Aunque la política exterior europea no siempre sea coherente y homogénea, conviene recordar algunos de los principios y de los objetivos de la acción exterior y de seguridad común de la UE en su actual tratado. Así, el artículo 21²⁶³ indica que la acción internacional de la UE se basará en *“los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.”*

Y el mismo artículo 21 establece los objetivos de esta acción exterior:

- la defensa de sus valores comunes, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;
- consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;
- mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;
- apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;
- fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otros instrumentos mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;

²⁶² Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 15 de octubre de 2003. COM(2003) 606. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en que está basada la Unión.* Comunicación emitida al Consejo y al Parlamento Europeo.

²⁶³http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_es.pdf

- contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;
- ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y
- promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

Y así como la acción exterior reconoce el elemento democrático, el condicionamiento también aplica en el ámbito interno de la UE, sobre la base del artículo 7 del Tratado, que prevé la posibilidad de suspender a un Estado del ejercicio de determinados derechos derivados de los tratados europeos, cuando hubiera violado grave y persistentemente los valores sobre los que se fundamenta la UE, esto es, respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (artículo 2 TUE).

Como vemos, pues, el Tratado de la UE reconoce que la democracia y el Estado de Derecho no son solamente elementos esenciales en el ámbito interno de la Unión (con la posibilidad de las suspensiones citadas en el citado artículo 7), sino, también, pilares sobre los que la Unión debe fundamentar su acción exterior. Por ello para la UE un objetivo principal es consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del DI.

3. NIVELES DE ANÁLISIS DE LA NORMA DEMOCRÁTICA

El estudio del impacto de la norma democrática y de los derechos humanos en Europa puede realizarse en tres niveles diferentes (conforme a la división que realiza C. Escobar²⁶⁴): (1) en primer lugar la norma democrática y el respeto a los derechos humanos como criterio de legitimación *ad intra* de la UE y condición para la adhesión de nuevos Estados, (2) en segundo lugar como criterio de legitimación *ad extra* de la UE con terceros Estados y otros agentes internacionales, y (3) por último como criterio de legitimación de la Unión frente a particulares (ciudadanos de la UE y extranjeros sometidos a jurisdicciones nacionales de algún Estado miembro).

²⁶⁴ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. Vid supra Nota 261, Pág. 26.

Aunque para todos los niveles referidos esta norma constituya un pilar esencial, su eficacia varía según el Estado al que se dirige la medida en cuestión. Como veremos, mientras que el respeto a la democracia es en teoría y en la práctica la primera condición que debe cumplir un Estado candidato, frente a no candidatos su influencia depende de criterios más políticos que jurídicos y su posición teóricamente predominante se diluye en la práctica. El proceso de convergencia de los terceros Estados (candidatos o no) con las normas y valores propios de la Unión (que puede denominarse europeización o democratización, sin ánimo de entrar en el debate de estos dos conceptos) varía en función de la aplicación de dos categorías o modelos: condicionalidad y socialización²⁶⁵.

Bajo el modelo condicional, la Unión ofrece ventajas e incentivos que van desde el ofrecimiento de beneficios arancelarios hasta la posible adhesión a la Unión en función del cumplimiento de las condiciones económicas y políticas que la Unión dictamine y revise según sus propios procedimientos. En cambio en el modelo de socialización la influencia de la Unión se basa en la proximidad y fortaleza de su estructura democrática y jurídica, en la Unión entendida como un modelo a seguir y no como una exigencia a cumplir. Si en el primer caso se pone en marcha la maquinaria europea y todas sus instituciones para analizar, vigilar, recomendar y estudiar de cerca el cumplimiento de las condiciones de adhesión por un Estado en particular²⁶⁶, en el segundo modelo la relación dependerá de los distintos contactos diplomáticos, personales o institucionales que se realicen al efecto. En cualquier caso la tradicional política europea de promoción democrática de la Unión frente a Estados candidatos (*“Política de Adhesión”*), frente a países de los Balcanes (*“Proceso de Estabilización y Asociación”* – SAP) y frente a países vecinos (*“Política de Vecindad”*) partían de la norma democrática como fundamento pero con distinta intensidad:

²⁶⁵ EMERSON, M., AYIDIN, S., NOUTCHEVA, G., TOCCI, N., VAHL, M. Y YOUNGS, R. “The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its Neighborhood.” *CEPS Working Document*, N. 223, Julio 2005.

²⁶⁶ La Unión Europea sigue de cerca el desarrollo político y económico de los países candidatos, el cumplimiento de las condiciones de adhesión y la evolución de los programas de ayuda europeos. Actualmente los países de adhesión en 2007 son Rumania y Bulgaria, los candidatos Croacia, la República exyugoslava de Macedonia, y Turquía, y países potencialmente candidatos Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia.

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

“All three policies – Accession (<Accesión>), SAP (<Estabilización y Asociación>) and ENP (<Vecindad>)– have the same normative foundations, with only differences in the intensity of pressures and incentives for compliance with EU values, norms and standards. In all cases the policy documents give first place to the objective of convergence on democratic values and the rule of law. For accession full compliance is mandatory. The SAP states are set on a course that makes full compliance necessary in due course, but with much more flexibility on the time sequence. For the ENP states the same broad objectives are endorsed, but compliance can be still more flexible, or selective”²⁶⁷.

El estudio de estas cuestiones se realiza sobre la siguiente estructura: (1º) los criterios democráticos de la UE en la Política de Acceso sobre países candidatos; (2º) la *Política de Estabilización y Asociación* y en particular los criterios democráticos que exigía la UE para el reconocimiento de nuevos Estados provenientes de la extinguida URSS y el desmembramiento de Yugoslavia, y (3º) la Política de Vecindad europea, incluyendo en este apartado la aplicación de la *cláusula democrática y de derechos fundamentales* y las medidas adoptadas para fomentar la democratización.

A) Criterios democráticos en la Política de Acceso a la UE

El actual artículo 49 del Tratado de la UE indica que cualquier Estado europeo que respete los principios mencionados en su artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Y así se regula el proceso para proceder a la adhesión: la solicitud de ingreso se dirige al Consejo, quien se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento (el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen). Las condiciones de admisión serán objeto de acuerdo entre los Estados miembros de la Unión y el solicitante, sometiéndose dicho acuerdo a la ratificación de todos los Estados contratantes (de conformidad con sus respectivas normas constitucionales).

Los principios que deben respetar los países candidatos son los referidos en el artículo 2 TUE antes señalados. Y entre ellos está la obligación – artículo 10 –

²⁶⁷ EMERSON, M., AYIDIN, S., NOUTCHEVA, G., TOCCI, N., VAHL, M. Y YOUNGS, R. Vid. *supra* Nota 265.

de que todos los Estados miembros estén representados por su Jefe de Estado o de Gobierno, democráticamente responsable ante sus parlamentos nacionales o sus ciudadanos.

En los años 90 se establecieron los criterios para la adhesión que debían cumplir los países que entonces querían adherirse a la UE – los criterios de Copenhague, aprobados en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993 y reafirmados en 1995 en el Consejo de Madrid. En dicho Consejo la presidencia concluyó que para que los países de Europa central y del Este se adhirieran a la Unión sería necesario que hubieran alcanzado suficiente estabilidad de instituciones para garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el respeto y protección de las minorías, así como la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión²⁶⁸. Como indicaba la Comisión en una comunicación de 2001, el *“cumplimiento de los criterios políticos previstos en el Consejo de Copenhague es una condición indispensable para iniciar las negociaciones de adhesión”*²⁶⁹.

Como vemos, la relación de la Unión con países candidatos seguía el modelo condicional por el cual, además, se reservaba el derecho de seguir de cerca el progreso y evolución de las condiciones políticas y económicas exigidas para la adhesión. A los efectos de este trabajo conviene resaltar, a modo de conclusión, que tanto versiones pasadas del tratado de la UE como el actual exigen que los Estados adherentes a la UE garanticen el respeto a los valores que le caracterizan, entre los que se encuentra, como tantas veces hemos reiterado, el del establecimiento de un gobierno democrático.

²⁶⁸ Consejo Europeo de Copenhague. 21 y 22 de junio de 1993. Boletín CE, n. 6 1993. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf#search=%22Consejo%20Euro%20de%20Copenhague%20de%201993%20%22

²⁶⁹ Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2001. COM (2001) 252 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países.

B) La política de estabilización y asociación y la configuración de un gobierno democrático como condición para el reconocimiento de Estados

Para realizar una breve mención a los criterios democráticos aplicables en la Política de Estabilización y Asociación de la Unión, a continuación se analiza brevemente la configuración de un gobierno democrático como condición necesaria para proceder al reconocimiento de los Estados derivados de la URSS y del desmembramiento de Yugoslavia en la década de los 90.

Así, la UE también exigía la instauración de un gobierno democrático para el reconocimiento de nuevos Estados. Aunque la valoración de los tres requisitos que constituyen un Estado – población, territorio y gobierno – variará en función de las circunstancias políticas, sociales o económicas vigentes en el caso bajo análisis, la UE ha venido exigiendo a los Estados de nueva creación (particularmente en los años 90) que sus gobiernos se estructuraran democráticamente.

A estos efectos, en la Declaración de los Doce (Consejo de las Comunidades Europeas) sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética (Reunión Ministerial Extraordinaria, CPE, Bruselas, 16 de diciembre de 1991) la Comunidad y sus Estados afirmaban su *“voluntad de reconocer, de conformidad con las normas aceptadas por la práctica internacional y teniendo en cuenta las realidades políticas en cada caso concreto, a estos nuevos Estados que, como consecuencia de las modificaciones históricas ocurridas en la región, se constituyan sobre una base democrática, acepten las obligaciones internacionales pertinentes y se comprometan de buena fe en un proceso pacífico y negociado.”*²⁷⁰ En virtud de esta declaración se consideraron como condiciones necesarias para el reconocimiento de un Estado (i) el respeto de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y de los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París, en particular en lo que se refiere al Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos; (ii) la garantía de los derechos de los

²⁷⁰ Declaración de los Doce sobre Yugoslavia (Reunión Ministerial Extraordinaria CPE, Bruselas, 16-12-1991). Para el reconocimiento de Estados derivados de la antigua Yugoslavia la Comunidad y los Estados miembros, en otra declaración formulada en la misma fecha, se añadieron algunos requisitos adicionales tanto formales como materiales.

grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías, de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la CSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa); (iii) el respeto de la inviolabilidad de los límites territoriales que sólo pueden ser modificados por medios pacíficos y de común acuerdo; (iv) la reanudación de todos los compromisos pertinentes relativos al desarme y a la no proliferación nuclear, así como a la seguridad y a la estabilidad regional; y, por último, (v) el compromiso de solucionar mediante acuerdo, en particular, recurriendo, en su caso, al arbitraje, todas las cuestiones relativas a la sucesión de Estados y a las controversias regionales.

El caso de Yugoslavia requirió una declaración adicional promulgada en la misma fecha por la cual la Comunidad invitaba a todas las repúblicas yugoslavas a manifestar, antes del 23 de diciembre de 1991 si querían ser reconocidas como Estados independientes, si cumplían los compromisos exigidos en la anterior declaración y si se comprometían a *“adoptar garantías institucionales y políticas que aseguren que no tienen pretensiones territoriales en relación con un Estado vecino que sea miembro de la Comunidad, y a no realizar actividades hostiles de propaganda contra un país vecino miembro de la Comunidad, incluido el empleo de una denominación que implique reivindicaciones territoriales”*²⁷¹. Cabe destacar que el reconocimiento por la Comunidad de Macedonia, Eslovenia, Croacia y Bosnia y Herzegovina se demoró y complicó (particularmente el caso de Macedonia) por los intereses políticos cruzados de los Estados miembros, pero si el reconocimiento de Croacia y Bosnia y Herzegovina se realizó con la creencia de así promover la paz (aunque no cumplieran todas las condiciones previstas en la citada Declaración), el posterior inicio del conflicto confirmó que, aunque las exigencias democráticas de la Unión llenen sus discursos y ponencias, en la práctica los intereses contrapuestos de los Estados miembros y la falta de una verdadera y única política exterior común restan eficacia a la promoción de la norma democrática.

Al final la política de la Unión tendente a promover la democracia en los Balcanes se ha visto condicionada por la necesidad de añadir medidas dirigidas a asegurar la paz y seguridad en la región, en ocasiones a cambio de sacrificar reformas políticas.

²⁷¹ Ibid.

Por último, por lo que respecta a los países con lejanas aspiraciones de adhesión a la Unión (tales como Ucrania, Georgia, etc.), la política de la Unión Europea no ha seguido el modelo condicional y no ha jugado un papel de liderazgo ni en las revoluciones acaecidas en los últimos años ni en los conflictos posteriores (es muy llamativo el papel de la UE en el conflicto de Ucrania). La Unión recibió con agrado los resultados de estas revoluciones, pero adoptando una posición secundaria y con cierta cautela hacia los intereses de Rusia, tal y como ha seguido haciendo cuando han surgido los conflictos armados tanto en Georgia como Ucrania en 2008 y 2014 respectivamente²⁷². Si es cierto que la retórica europea por la democracia no ha disminuido en relación con estos países, la realidad es que la labor de su acción exterior debe ser tachada, cuanto menos, de limitada o modesta.

C) La norma democrática europea en la política de vecindad. La cláusula democrática. Palestina en 2006 y Túnez en 2014

Para llevar a cabo la labor de promoción y asistencia democrática, la Unión ha hecho uso de multitud de mecanismos e instrumentos. Algunos de estos son elementos tradicionales de la diplomacia y política exterior – gestiones en foros internacionales (Naciones Unidas) –, diálogo interestatal e imposición de sanciones, otros de cooperación financiera en tratados multilaterales o bilaterales, y otros relativos a áreas como el medio ambiente, el comercio, la sociedad de información o inmigración que, aunque ofrecen la posibilidad de relacionarlos directamente con democracia y derechos humanos, están, en palabras de la Comisión, infrautilizados. En uno u otro caso, se considera fundamental para la eficacia de la acción exterior europea que estas medidas se adopten de forma coherente y coordinada por las distintas instituciones de la Unión, que en ellas intervengan Consejo, Comisión y Parlamento para así mejorar la eficacia y otorgarle mayor legitimación democrática²⁷³.

En este apartado utilizamos tres casos para estudiar la relevancia de la norma democrática en las relaciones exteriores de la Unión; el uso de la denominada cláusula democrática en los tratados celebrados con terceros países,

²⁷² EMERSON, M., AYIDIN, S., NOUTCHEVA, G., TOCCI, N., VAHL, M. Y YOUNGS, R. Vid. *supra* Nota 265, Pág. 29.

²⁷³ Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2001. Vid. *supra* Nota 269.

las medidas adoptadas por la Unión para fomentar la democratización de Palestina y la paradoja democrática resultante de las elecciones palestinas de enero de 2006, y sus actuaciones tras la aprobación de la constitución tunecina de 2014.

a) La cláusula democrática

De todas las medidas e instrumentos – legales, políticas y/o económicas – posibles para la exteriorización de la norma democrática, a continuación analizamos el uso que hace la Unión de la denominada cláusula democrática y de derechos fundamentales, cláusula por la que la Unión, como su mismo nombre indica, incorpora los conceptos de norma democrática comentados anteriormente a los tratados que suscribe con terceros países.

A pesar de adoptar la decisión de promover la democracia más tarde que otros actores internacionales (a principios de los 90)²⁷⁴, la cláusula democrática y de derechos fundamentales se empezó a utilizar muy temprano con su incorporación a los tratados internacionales relativos a cooperación o asistencia económica, técnica o financiera. Por ella la Unión – entonces la Comunidad – vinculaba su obligación de asistencia o cooperación al previo respeto por el tercer Estado contratante de la democracia y los derechos humanos, de tal forma que si la contraparte del tratado en cuestión quería beneficiarse de la relación con la Unión debía en primer lugar preocuparse de respetar dichos principios.

Inicialmente la cláusula democrática y de derechos fundamentales sólo contenía una referencia genérica a la democracia y a los derechos humanos. No obstante, durante los años 80 y 90, a medida que su uso se hacía más común y relevante, la redacción de esta cláusula fue adquiriendo mayor detalle hasta llegar a identificar democracia y derechos humanos como elementos esenciales del tratado en cuestión²⁷⁵. La aplicación de esta cláusula ha surtido mayor efecto en

²⁷⁴ SMITH, K.E. *European Union Foreign Policy in a changing world*. Polity Press, Cambridge, Reino Unido, 3ª edición, 2014.

²⁷⁵ Desde 1992 la CE incluye en todos sus acuerdos con terceros países una cláusula en la que el respeto de los derechos humanos y el respeto de la democracia se definen como “elementos esenciales” en la relación con la UE. Esta cláusula tiene un carácter único en las relaciones bilaterales. El planteamiento se ha desarrollado más en el Acuerdo de Cotonú firmado en junio de 2000 con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el cual se basa en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho, así como en la buena gestión de los asuntos públicos. Constituye un paso de gran importancia en el desarrollo de las políticas de derechos humanos de la Unión Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 8 de mayo de 2001 sobre el Papel de la Unión Europea en el*

las relaciones de la Unión con países en vías de desarrollo más necesitados de la ayuda y cooperación de la Unión; de hecho la Unión ha llegado a suspender la cooperación con países de África, el Caribe y el Pacífico por incumplimiento de estas condiciones democráticas.

Cierto es que la incorporación de esta condición suspensiva o resolutoria a los tratados suscritos por la Comunidad fue objeto de críticas, debate y oposición, hasta que el Tribunal de Justicia, en la sentencia emitida en el caso de Portugal vs. el Consejo (C-268/94) el 3 de diciembre de 1996 la juzgó favorablemente para que así la Unión pudiera utilizarla, como base de DI, para terminar o suspender tratados en los que la otra parte estuviera violando los principios de la democracia o los derechos humanos. El debate surgía ante la apariencia de atribución de una nueva competencia normativa a la Comunidad en materia de derechos humanos, pero en realidad, como apunta C. Escobar, se trataba de “*un modelo jerárquico de relación entre la cooperación (actividad ordinaria de la Comunidad definida conforme al criterio de atribución) y los derechos humanos (principio inspirador y base de toda la acción de la Unión y de la Comunidad), que no puede resolverse sino a favor de los derechos humanos por su propia naturaleza de principios del sistema*”²⁷⁶. Conviene apuntar, adicionalmente, que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia defendía que la violación de democracia y derechos humanos podía ser considerada como incumplimiento de tratado en DI.

A pesar de la cláusula democrática y del ejercicio de la política exterior europea conforme a otros principios e instrumentos, el sistema de la Unión para defender los derechos fundamentales en su proyección exterior adolece de serias deficiencias y actualmente supone un desafío para la acción exterior de la UE y su legitimidad. Estas deficiencias son consecuencia de la debilidad jurídico-política de la condicionalidad que implica esta cláusula, de un debate todavía relativamente reciente, de la crisis económica de los últimos años y de que la propia UE no sólo discute los límites aplicables a su acción exterior, sino que se choca con los mismos en su política exterior. El debate en torno a la proyección de la norma democrática por la Unión y su legitimidad es tan jurídico como ético y político, puesto que la promoción de la democracia no es sólo un valor

Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en terceros países. Vid supra Nota 269.

²⁷⁶ ESCOBAR, C. Vid. *supra* Nota 261, Pág. 35.

humanitario “sino que también lo tiene técnico, en el sentido de que un buen gobierno basado en el Estado de Derecho es la fórmula ideal para alcanzar los valores de la justicia y el bienestar”²⁷⁷.

Esta cláusula se ha ido incluyendo en los acuerdos suscritos por la UE y en 1996 la Corte Europea de Justicia dejó claro que la fijación del objeto de proteger y promover la democracia y derechos humanos constituía “base jurídica suficiente para justificar la validez de la inclusión por el Consejo en los tratados internacionales con terceros países (en este caso con la India) de la cláusula democrática”²⁷⁸. Así, esta cláusula permite invocar la responsabilidad internacional del que ha cometido el acto ilícito, entendiendo como tal el acto contrario a la democracia o a los derechos humanos.

La UE utiliza esta cláusula para prometer beneficios a los países que den pasos hacia la transición democrática, o para suspender ayuda a aquellos que no cumplan lo estipulado. La ayuda de la UE hacia sus vecinos del Sur se ha visto mermada también por la crisis económica, pero el daño principal es a su credibilidad. En este sentido, mientras más creíble parecía la posible entrada de Turquía en la UE más se pudo influir sobre la política en dicho país; cuando actores de la UE y algunos de sus Estados miembros (incluyendo Austria, Francia y Alemania) comenzaron a cuestionar si Turquía de verdad debía ser admitida en la UE, entonces perdió influencia y el proceso de reforma se vio negativamente afectado²⁷⁹. La condicionalidad de la ayuda europea puede servir al reto de lograr el fortalecimiento institucional de países que más lo necesiten, incluyendo los vecinos del Mediterráneo²⁸⁰, aunque se aplique de forma poco consistente. Condiciones positivas o negativas se utilizan en función de cada caso y de cuestiones de seguridad y estabilidad, y forman parte relevante de la acción exterior de la UE en la promoción de la democracia.

²⁷⁷ ROLDÁN BARBERO, J. “La política exterior de la Unión Europea a la luz de su tratado constitucional”, en *Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*. Año III, Número 7, Mayo de 2005.

²⁷⁸ GUTIERREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J. “La “concepción amplia del principio democrático” punto de referencia de la Unión”, en *Revista Electrónica Iberoamericana – ALCUE*, Vol. 1, Núm. 1, 2007 (www.urjc.es/ceib).

²⁷⁹ SMITH, K.E. Vid *supra* nota 274, Pág. 135.

²⁸⁰ Ver BENEYTO, J.M. (director). *La Europa de los Veinticinco: desafíos políticos y económicos*. Ed. Dykinson, Madrid, 2005.

- b) El caso de las elecciones palestinas de 2006; otro reto para la norma democrática europea

a') Las elecciones

Hemos visto que la norma democrática no se aplica siempre ni de forma regular, que en ocasiones la UE adopta una posición secundaria frente a los trasiegos políticos de algunos regímenes, y que, en definitiva, en muchas ocasiones su retórica democrática va más allá de sus acciones exteriores. Esto pasó igualmente con la primavera árabe iniciada en 2010-2011, cuando la UE tomó una postura alejada y expectante a la espera de avances en los Estados del Norte de África²⁸¹. Y así actuó la UE ante las elecciones palestinas de enero de 2006 que supusieron un enorme reto para la UE y su política exterior, como vemos a continuación.

La UE ha estado y continúa estando comprometida con la mejora de la situación económica y humanitaria de los palestinos, con apoyar la Hoja de Ruta y apoyar la instauración de instituciones democráticas, independientes y viables en el Estado Palestino para que los palestinos puedan vivir en paz y seguridad con Israel. Ahora bien, las acciones y medidas de la UE han sido muy variables y diversas durante los últimos 20 años, han distado mucho de ser eficaces²⁸² y han ido desde la confrontación a la falta de atención y la indiferencia, pero a día de hoy, todavía no han llegado a prestar asistencia a Hamas como partido político, ni tampoco a reconocerlo²⁸³.

Durante la década de 1990, la UE consideraba que no era posible derrotar a Hamas por las armas y que había que incluirlo en el proceso político, pero en 2003, con el auge de la guerra global contra el terrorismo, decidió incluirlo en su lista de grupos terroristas, eliminando así cualquier posibilidad de cooperar con este grupo. Sin embargo, en 2004, incluyó al Gobierno Palestino en la primera ronda para las Políticas de Vecindad y en 2005 la Comisión Europea declaró su

²⁸¹ YOUNGS, R. *The EU and the Arab spring: from munificence to geo-strategy*. FRIDE Policy Brief, Núm. 100, October 2011.

²⁸² EMERSON, M., AYDIN, S., NOUTCHEVA, G., TOCCI, N., VAHL, M. y YOUNGS, R. *The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood*. CEPS Working Document, Center for European Policy Studies, No. 223, July 2005.

²⁸³ Para una descripción de Hamas, véase *Council on Foreign Relations* en <http://www.cfr.org/publication/8968>

intención de cooperar con Palestina, así como su compromiso con la creación de un Estado palestino (una solución con dos estados). Posteriormente, en 2006, tras las elecciones parlamentarias del 25 de enero, ampliamente alentadas por la UE y en las que Hamas obtuvo 74 de los 132 escaños en el parlamento palestino²⁸⁴, la UE suspendió su ayuda económica al gobierno (pero no a los ciudadanos palestinos)²⁸⁵.

Entre los años 2000 – inicio de la Intifada de Al Aqsa – y 2005, la volátil situación de Palestina e Israel impidió que la ayuda de la UE se estructurara de forma plurianual con objetivos a largo plazo. No obstante, en una comunicación de 5 de octubre de 2005²⁸⁶ la Comisión fue capaz de proponer una estrategia global político-económica para la constitución de un Estado palestino, por la cual pretendía asegurar la viabilidad política y económica de Palestina²⁸⁷. Tras la Segunda Intifada, la asistencia de la Comisión Europea (CE) tuvo que ser reorientada y se canalizó a través del Mecanismo Internacional Provisional (TIM²⁸⁸ por sus siglas en inglés) – luego fue sustituido por el mecanismo PEGASE²⁸⁹ – y la victoria de Hamas en las elecciones del 2006 trajo consigo incertidumbres adicionales e inesperadas dificultades en el proceso político, en las políticas de asistencia de la UE y en la traslación a Palestina de la norma democrática, puesto que la UE debía afrontar el hecho de que su asistencia financiera pudiera ser canalizada por Hamas.

²⁸⁴ En aquellas elecciones, Fatah obtuvo 45 escaños, y los 13 escaños restantes los obtuvieron independientes y partidos seculares. Sin embargo, los sondeos indicaban que Fatah obtendría hasta el 40% de los escaños, Hamas y la Yihad Islámica Palestina (PIJ) como mucho un tercio de los votos, y los nacionalistas independientes y los islamistas moderados, más de la cuarta parte.

²⁸⁵ En mayo de 2013 se aprobó un nuevo programa respecto a Palestina: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index_en.htm

²⁸⁶ La comunicación de la Comisión se encuentra en: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/CBB6E3A102A08ED38525709100642483>

²⁸⁷ La viabilidad política del Estado palestino mediante el refuerzo de la legitimidad y de las estructuras administrativas existentes, del Estado de Derecho, de los derechos humanos y libertades fundamentales así como la mejora de la seguridad, el aumento de la eficacia de las estructuras gubernativas, la protección de la población árabe de Jerusalén y la solución al problema de la inmigración; y la viabilidad económica a través del desarrollo de relaciones comerciales bilaterales, constituyendo una administración aduanera, reconstruyendo y rehabilitando la Franja de Gaza y Cisjordania, fomentando la inversión privada y en general creando la infraestructura para una economía adecuada.

²⁸⁸ http://eeas.europa.eu/palestine/index_en.htm

²⁸⁹ En la siguiente página web, se encuentra una descripción en inglés del mecanismo PEGASE: http://www.delwbg.ec.europa.eu/en/funding/pegas_documents.htm

Por entonces la UE se había convertido en una de las principales fuentes de financiación de Palestina. En el año 2005 destinó un total de 279 millones de Euros: 192 millones de Euros a la población palestina (70 a la Autoridad Palestina, y 122 a refugiados y asistencia humanitaria), 40 millones a la construcción de infraestructuras de servicios esenciales en Gaza y Cisjordania, 12 millones al establecimiento de infraestructuras que fortalezcan el proceso de reformas iniciado por la AP y a la creación de las condiciones necesarias para la recuperación económica palestina, incluyendo el buen gobierno y el Estado de Derecho, control financiero, liberalización comercial y desarrollo de la inversión privado y de la administración fiscal y 35 millones a servicios sociales²⁹⁰.

La UE recibió con sorpresa y desagrado la victoria de Hamas en 2006, tal y como admitió la entonces comisaria europea para las relaciones exteriores y Política de Vecindad en el Parlamento Europeo el 26 de abril de 2006²⁹¹:

“[...] The election victory of Hamas in January presented the EU with an entirely new situation.

We supported the Palestinian elections and respect their outcome. But the heart of the matter is the emergence of a Palestinian Authority whose government is led by members of an organisation included in the EU terrorist list and that continues, to this day, to attempt to justify suicide bombings in Israel.

In January, the Council and the Quartet set out clear principles for continued engagement with the Palestinian Authority. I am the first to regret that the new government has so far refused to renounce violence, recognise the right of Israel to exist or accept existing agreements. These principles are the expression of a commitment to work for peace by peaceful means. They are not new: they have underpinned our cooperation with the Palestinians for many years. [...]”

Ante esta situación, la UE se veía obligada a confrontar la ironía de haber apoyado unas elecciones que había ayudado a celebrar, y que la misión electoral había reconocido como limpias y ordenadas desde el punto de vista administrativo

²⁹⁰ Fuente: Comisión de la Unión Europea (Diciembre 2005).

²⁹¹ Discurso de la comisaria Benita Ferrero-Waldner ante el Parlamento Europeo, que se encuentra en:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/260&format=HTML&age d=0&language=EN&guiLanguage=en>

– la misión las describió como un modelo a seguir para la región árabe y una muestra clara del compromiso de la población palestina con la democracia²⁹² – pero cuyos resultados trajeron, al menos para los europeos, más complejidad a un proceso democrático ya de por sí oscuro: desde una perspectiva exterior, resultó ser una nueva paradoja democrática para los asuntos exteriores europeos y su compromiso con la democracia.

Desde la perspectiva jurídica, se llegó a definir la presión estadounidense tras las elecciones de 2006, que siguió las mismas líneas que la UE, como un golpe de estado contra Hamas²⁹³, puesto que en definitiva, condujo al colapso de un experimento democrático fallido pero real²⁹⁴. El resultado de este golpe de estado internacionalmente aceptado dejó a los palestinos atrapados entre tres autoridades:

*“an undemocratic technocratic cabinet (led by Salam Fayyad, whose party gained a minuscule share in the 2006 vote); Fatah, a deeply divided and disorganized party, which Palestinians rejected in 2005 as a corrupt and ineffective organization; and a radicalized Hamas, which has now dug itself into power in Gaza illegally after winning a legal election in all Palestinian territories”*²⁹⁵.

Era la primera vez que una población árabe conseguía expulsar mediante elecciones a los viejos dirigentes autocráticos que reinaban entonces; pero Occidente decidió no permitirlo y regresar al gobierno controlable, aunque ilegítimo, ineficaz y corrupto, de Fatah.

Había argumentos políticos importantes para desaprobar la victoria de Hamas – es decir, para considerar a Hamas como un partido antidemocrático: se le consideraba un grupo terrorista y tras las elecciones, declaró abiertamente que no

²⁹² Véase: http://eeas.europa.eu/palestine/index_en.htm. En referencia a las elecciones palestinas, el documento mencionado indicaba que según Edward McMillan-Scott MEP, Vicepresidente del Parlamento Europeo y Presidente de la delegación del Parlamento Europeo, “la manera en que se han llevado a cabo estas elecciones proporciona un modelo para toda la región árabe y ha demostrado claramente el compromiso del pueblo palestino con la democracia”.

²⁹³ OTTAWAY, M, BROWN, N.J., HAMZAQY, A., SADJADPOUR, K, y SALEM, P. *The New Middle East*. Carnegie Endowment for International Peace, 2008, Washington, DC, USA, Pág. 15.

²⁹⁴ Ibid., Pág. 17.

²⁹⁵ Ibid., Pág. 17.

acataría las condiciones establecidas por el Cuarteto²⁹⁶ para alcanzar la paz entre Israel y Palestina, que incluía cuatro condiciones: el reconocimiento del derecho de Israel a existir, el abandono de la violencia, el desmantelamiento de sus milicias y el cumplimiento de los acuerdos de Oslo de 1993 y la Hoja de Ruta. Pero, ¿cuál era la base jurídica y democrática para condicionar la participación de Hamas partiendo de esos criterios?

Si al inicio de este capítulo reconocimos que la celebración de elecciones es un requisito esencial para que un gobierno sea reconocido como autoridad legítima, y que para ello era necesario que las elecciones fueran reales, libres de amenazas, que hubiera posibilidad de elegir entre diversos partidos políticos y que el resultado reflejara fielmente la voluntad del electorado, y todos estos elementos se cumplieron en las elecciones palestinas del mes de enero, ¿no nos encontramos ante un inicio de arraigo de la norma democrática en Palestina? Entonces, ¿debió la UE reconocer la victoria de Hamas como legítima, o nos encontramos ante un caso similar al expuesto por el Tribunal de Justicia Europeo en la sentencia *Refah Partisi*? En definitiva, bajo la concepción europea de la norma democrática ¿puede un partido como Hamas, que no rechaza el uso de la violencia, presentarse a unas elecciones democráticas?

En aquella ocasión la UE volvía a encontrarse ante un caso en el que la interacción de Derecho y poder determinaría la efectividad de su política. Por Derecho en este caso se debía entender la aplicabilidad de la norma democrática, al menos desde la perspectiva europea, y por poder la capacidad de la UE de influir en la evolución palestina a través de medidas no jurídicas (con acciones tales como, por ejemplo, retirar la ayuda financiera a la AP).

En los Acuerdos Euro—Mediterráneos de Asociación de comercio y cooperación suscritos entre la UE y la OLP (Organización de Liberación de Palestina) en beneficio de la Autoridad Palestina de la Franja de Gaza y Cisjordania de 24 de febrero de 1997 y en sucesivos documentos relativos a Palestina emitidos posteriormente, la UE fue reiterando la importancia de la transición democrática en Palestina, pero sin llegar a condicionar de forma clarividente (a establecer una condición suspensiva) la prestación de la ayuda

296

http://www.prospectsforpeace.com/Resources/Statements/Quartet_Statement_PA_Elections.pdf

Véase

financiera a Palestina a la consecución de determinados fines democráticos. Pero a principios de 2006, cuando se temía que pudieran retrasarse más las elecciones en Palestina, la UE reiteró la necesidad de celebrarlas lo antes posible e insinuó que se podría retirar la ayuda si Hamas estuviera presente en el nuevo gobierno²⁹⁷. Y tras las elecciones, aunque seguía a la espera de acontecimientos, la UE manifestó que si Hamas no renunciaba a la violencia y reconocía el Estado de Israel podría retirar la ayuda. Lo que hizo poco después.

Si desde un punto de vista jurídico *strictu sensu*, el respeto a la norma democrática debía haber forzado a la UE a condicionar expresamente la asistencia financiera y la celebración de las elecciones de enero de 2006 a la previa manifestación y demostración por Hamas de la renuncia a la violencia y el reconocimiento de Israel del derecho a existir, y no lo hizo así, debemos por ello concluir que la misma UE contribuyó a erosionar la eficacia de la influencia exterior de la norma democrática, a relativizar su aplicación práctica. Durante todo este proceso, la postura de la UE frente a Hamas, en lugar de partir de la vigencia de la norma democrática desde posturas objetivas y jurídicas haciendo uso, por ejemplo, de los límites impuestos a los partidos políticos por el Tribunal de Justicia en el caso *Refah Partisi*, variaban dependiendo de las condiciones políticas del momento, del resultado electoral y del comportamiento de Hamas en uno u otro sentido.

Las cuestiones anteriores nos llevan a considerar que la única posición coherente de la UE desde un punto de vista estrictamente jurídico requería que hubiera manifestado de forma precisa y previa a las elecciones que ningún gobierno constituido por Hamas se consideraría legítimo y que la asistencia financiera a la AP estaba plenamente condicionada a la no participación de Hamas en el gobierno palestino y en el proceso electoral del mes de enero. Pero ello habría complicado todavía más la posición de la UE, porque al igual que debía condicionar el proceso electoral a la salida de Hamas, lo mismo tendría que haber hecho con Al Fatah.

A estos efectos, conviene recordar que en 2005 y 2006 Hamas, a diferencia de Al Fatah, adolecía de una reputación de gobierno limpio y no corrupto y por lo tanto parecía que incluso podría administrar la ayuda proporcionada por la UE con

²⁹⁷ “Europa y la Democracia Palestina”, en *Democracia “En Contexto”*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, Marzo de 2006.

más transparencia que Al Fatah. Además, Hamas se beneficiaba del descontento generalizado hacia la gestión realizada por Al Fatah; del desvío de fondos y de la falta de llegada de la asistencia internacional a los sectores más empobrecidos de la sociedad palestina. Y a estas cuestiones, podemos añadir las siguientes:

- i. En 2006 Hamas se consideraba un partido islámico pero, según encuestas a pie de urna, sólo un 37%²⁹⁸ de los palestinos encuestados estimaban que los votantes de Hamas lo hacían pretendiendo que se impusiera la Ley Islámica (*sharia*).
- ii. La UE había sido uno de los principales impulsores de las elecciones democráticas y multipartidistas de enero de 2006, y la propia Comisión electoral europea describió como un modelo para toda la región árabe las elecciones palestinas y como una muestra del claro compromiso de la población palestina con la democracia.
- iii. Un acuerdo de paz que aceptara Hamas sería un acuerdo de paz aceptable para el mundo árabe y musulmán. La cuestión es, ¿podía una organización como Hamas dedicada a la destrucción de Israel negociar un acuerdo de paz?
- iv. Las elecciones pusieron de manifiesto que en Palestina podían existir alternativas políticas, que un sistema multipartidista con más de dos partidos políticos era viable e incluso predecible²⁹⁹.

Tras el año 2000 y el principio de la segunda intifada, cuando el gobierno de Fatah empezó a desintegrarse y las condiciones económicas y humanitarias a empeorar, Hamas comenzó a moverse desde lo marginal hacia la normalidad. Hamas contaba con un brazo terrorista y no reconocía el Estado de Israel, pero también estaba estableciendo una enorme red de servicios sociales, escuelas, clínicas, organizaciones de bienestar social y grupos de mujeres—una sociedad civil paralela; allí donde la Autoridad Palestina no llegaba, lo hacía Hamas. Tras

²⁹⁸ Datos provenientes del *Freedom House Survey*. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/palestinian-authority-administered-territories>

²⁹⁹ A estos efectos ver MALKI, R. “Beyond Hamas and Fatah”, en *Journal of Democracy*, Julio 2006, Volumen 17, Nº.3. El autor (entonces director del *Palestinian Center for the Dissemination of Democracy and Community Development*) indicaba que:

“A window of opportunity is now open for the establishment of new political parties offering the prospect of fresh options and a genuine multiparty system. The latest elections have moved the Palestinians from a virtual one-party system to a two-party system. As future free elections unfold, the prospects for a multiparty system await testing through the creation of a third option that is distinct from what Fatah or Hamas represents”.

las elecciones de 2006 parecía claro que el nuevo gobierno debía estar formado por Fatah y Hamas juntos, pero Fatah decidió liderar la oposición y así ambas partes violaron el espíritu de la democracia³⁰⁰.

No obstante, al construir su campaña electoral sobre la base de la honestidad, las reformas, los servicios y cuidados médicos y las infraestructuras, en lugar de hacerlo sobre los cimientos de la religión³⁰¹ o la ideología, Hamas se comprometió realmente con sus votantes, de modo que se podía esperar que una vez en el gobierno, moderaría sus posiciones y trabajaría para mejorar la situación económica y humanitaria de los palestinos. Pero Fatah (y la comunidad internacional) se aseguraron que Hamas fracasara en el gobierno.

Además, la participación de Hamas ya constituía un paso hacia la moderación³⁰². Y la moderación es un proceso lento que no ocurre de un día para otro: los partidos necesitan tiempo para ir moderándose, igual que Hamas necesitó tiempo para aceptar su participación en las elecciones palestinas.

Ante estas consideraciones, jurídico – políticas, debemos preguntarnos dos cuestiones: ¿debía la Unión, sobre la base de los no deseados resultados políticos, imponer nuevas exigencias a la Autoridad Palestina y suspender su ayuda?, y más allá de las consecuencias políticas, ¿qué consecuencias jurídicas tendrían?

La contestación a la primera pregunta es de carácter político, dependería de los intereses en juego y de la presión de Israel y Estados Unidos sobre la UE (lo que no es objeto de estudio en este trabajo), pero la segunda, en cambio, dependería de la volatilidad de la norma democrática en función de la posición política europea. En este sentido e independientemente de los juicios políticos que a favor o en contra se realizaban en torno a la postura de la UE frente a Hamas, parece que sería contraproducente para la efectividad del discurso democrático de

³⁰⁰ WRIGHT, R. *Dreams and Shadows. The Future of the Middle East*. Penguin Press, Nueva York, 2008, Pág. 55.

³⁰¹ Hay quienes afirman que los líderes de Hamas sienten desapego por la ideología religiosa de sus estatutos fundacionales y que no pueden justificar el uso de la violencia por motivos religiosos. Por consiguiente, deben justificar sus acciones violentas desde una perspectiva política y estratégica (en lugar de una perspectiva religiosa), en respuesta a la situación palestina y a las políticas de Israel.

³⁰² Al Qaeda criticó a Hamas por participar en las elecciones y por aceptar los acuerdos de La Meca de febrero de 2007: “*Los líderes de Hamas se han reunido finalmente con el tren de la rendición de [el antiguo Presidente egipcio Anwar el] Sadat para la humillación y la capitulación... Hamas se fue de picnic con el satán estadounidense y su agente saudí*”. Zawahiri, en una declaración desde un lugar oculto, citado por WRIGHT, R. Vid *supra* Nota 300, Pág. 59.

la Unión y para la promoción exterior de sus valores democráticos el hecho de que decidiera imponer nuevas condiciones a la relación con Palestina como consecuencia de un juicio político que nace de su descontento por el resultado de las elecciones.

El cambio de postura de la UE restó credibilidad a sus manifestaciones en torno a la primacía de las elecciones libres y a la consideración del pueblo palestino como ente soberano, dificultando aún más las condiciones humanitarias de la población palestina, y forzando a Hamas a buscar asistencia financiera en fuentes alternativas como Irán, Siria o Egipto. En cierta forma la proyección de la UE es la de un ente que si inicialmente apoyaba la celebración de las elecciones con la participación de Hamas y celebraba la expresión de la voluntad libre del pueblo palestino, al estar disconforme con la forma en que se ha manifestado, decidió penalizarle por haber tomado finalmente el camino hacia la democracia. Si tampoco se encuentra libre de los intereses y de la situación política en juego la proyección exterior de la norma democrática no podrá considerarse un pilar real de la acción exterior europea. Aunque en la medida en que Hamas es un grupo terrorista y la alternativa a la ayuda financiera europea es la financiación a través de Siria e Irán, la encrucijada ante la que se encontraba la UE no era fácil de resolver, ni jurídica ni políticamente.

b') Las condiciones impuestas a Hamas

La primera de las condiciones que se impusieron a Hamas fue la de que reconociera el derecho de Israel a existir. Como señala Tocci³⁰³, condicionar la existencia de un partido político a su reconocimiento de Israel es, como mínimo, una rareza en el orden internacional, en el que el reconocimiento de Estados se realiza en base a la relación de Estado a Estado y no sobre la base de la relación de un partido político a un Estado. El reconocimiento de un Estado es un acto jurídico (más que un acto puramente político) mediante el cual un Estado reconoce la existencia de uno nuevo; cuando aparece un nuevo Estado, los demás pueden reconocer su existencia jurídica implícitamente mediante sus acciones, o

³⁰³ TOCCI, N. "The Impact of Western Policies towards Hamas and Hezbollah: What Went Wrong?", en *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*. EMERSON, M. y YOUNGS, R (Eds.), Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2007, Pág. 140. Tocci añade que el proceso de paz jamás se ha condicionado al reconocimiento de Israel por parte del mundo árabe, ni de su derecho a existir.

expresamente como resultado de una valoración individual o colectiva³⁰⁴. En cualquiera de los casos, el reconocimiento se realiza con fundamento en una relación entre Estados (también puede considerarse tal cuando se es parte de una organización internacional, y para el caso de Palestina podría discutirse su condición de Estado observador en Naciones Unidas, pero esto queda más allá del alcance del presente trabajo), y por lo tanto, el reconocimiento de un Estado por un partido político carece de contenido jurídico.

No obstante, como en su momento indicó el antiguo Secretario General de las NNUU Kofi Annan, el reconocimiento del estado de Israel por parte de Hamas era en su momento *“un ingrediente muy básico de la hoja de ruta, y tanto Israel como Palestina deben admitir – aceptar la solución de dos estados, y sobre estos cimientos es desde donde nos estamos moviendo ahora hacia adelante”*³⁰⁵. Para Annan, el reconocimiento de Israel, junto con el desarme y el abandono de la violencia que se solicita no significaban darle la espalda a Hamas; si Hamas aceptaba estas condiciones y así pasaba de ser un movimiento armado a transformarse en un partido político que respetara las reglas del juego y representara a su pueblo, la comunidad internacional debería poder trabajar con ellos. Más allá de los efectos políticos de que Hamas reconociera el Estado de Israel, cabe preguntarse: ¿qué es un partido político? ¿cuáles eran las reglas del juego? ¿Y con qué fundamento se vinculaban el proceso de paz y el reconocimiento de Israel con la identificación de un partido político? Esta cuestión no forma parte de ninguna de las categorías de justificación que analizamos en el capítulo siguiente.

³⁰⁴ DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, Madrid, 15ª edición, 2006, Págs. 266-270.

³⁰⁵ Koffi Annan también emitió una interpretación de aquello por lo que habían votado los palestinos: *“Veamos. En primer lugar, creo que todos debemos reconocer que las elecciones han sido libres, justas y seguras. Y obviamente, el pueblo palestino ha votado por un gobierno de su elección. Pero pienso que la mayor parte de ellos, así creo, estaban votando por la paz, estaban votando por mejores condiciones de vida, estaban votando por un gobierno honesto y votaban con la esperanza de que sus vidas y su futuro serán mejores, pero no votaban necesariamente por un pacto básico de un grupo u otro. Y pienso que es importante que el gobierno que venga mantenga la posición que expresó el Presidente Abu Mazen en el sentido de que – y cuando decimos que deben reconocer todos los compromisos expresados por la Autoridad Palestina, hay una necesidad de continuidad, de manera que cuando llegan a acuerdos, otros los reconozcan en el futuro.”* Véase comunicación del cuarteto de 30 de enero de 2006, on conferencia de prensa. Localizable en http://www.prospectsforpeace.com/Resources/Statements/Quartet_Statement_PA_Elections.pdf. pdf

La segunda condición en su momento impuesta por el Cuarteto era la renuncia a la violencia y el desarme³⁰⁶. Como se ha expuesto previamente, está claro que una justificación para prohibir los partidos políticos es su asociación con la violencia; el problema, como ya señalamos antes, es que en ocasiones resulta difícil de definir y demostrar³⁰⁷ una asociación con el terrorismo. La UE incluyó a Hamas en su lista de terroristas³⁰⁸ en 2003, tras la presión de los EEUU para que así lo hiciera. Hasta el 3 de mayo del 2002³⁰⁹, jamás se había incluido a ninguna organización o persona que no fuera europea en la lista de la UE de personas, grupos o entidades que participan en actos terroristas; y en esa fecha, se añadieron a la lista 11 organizaciones y siete personas. Al principio, la UE solo incluyó a las Brigadas al Qassam (brazo armado de Hamas) pero el año siguiente, la propia organización Hamas, junto con su rama militar, quedó incluida en la lista. Así pues, si bien inicialmente la UE intentó distinguir entre las actividades políticas y de ayuda social de los grupos terroristas, y sus alas terroristas³¹⁰, sin embargo, tras la presión de EEUU, aceptó considerarlos a todos como una única y misma entidad³¹¹.

Para algunos autores tales distinciones (entre la rama militar y las actividades de ayuda social del grupo) no se pueden disociar: por ejemplo, Matthew Levitt afirmaba que el FBI poseía pruebas convincentes de que las organizaciones de bienestar social constituían el núcleo de la red de apoyo logístico y financiero para Hamas, incluido el apoyo para realizar ataques

³⁰⁶ El desarme significaba que el mundo de la Autoridad Palestina absorbía las milicias de Hamas y requisaba todas las armas.

³⁰⁷ ROSENBLUM, N. L. "Banning Parties: Religious and ethnic partisanship in multicultural democracies", en *Law & Ethics Human Rights*, 2007, Pág. 52.

³⁰⁸ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm

³⁰⁹ La UE adoptó por primera vez medidas restrictivas contra personas y entidades involucradas en terrorismo en diciembre del 2001, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de aquel año.

³¹⁰ LEVITT, M. "Stemming the Flow of Terrorist Financing: Practical and Conceptual Challenges", en *27 Fletcher Forum of World Affairs*, 59, 2003. Véase también LEVITT, M. *Hamas: Politics, Charity, and Terrorism in the Service of Jihad*. New Haven y Washington, Yale University Press y Washington Institute for Near East Policy, 2006. Véase también la reseña crítica de su libro por HROUB, K., en *Journal of Palestine Studies*, Washington, Verano 2006, vol. 35, Núm. 4.

³¹¹ El desarrollo del argumento que realizamos aquí no se puede aplicar a partidos europeos como Batasuna (y sus sucesores) ni a sus ramas terroristas (ETA). Las condiciones específicas de los países del Norte de África y Oriente Próximo (NAME) permiten desarrollar el argumento presentado en este trabajo, que no se podría aplicar a suelo europeo.

terroristas³¹² y que por consiguiente, no se podían separar las esferas militar y social. En este sentido, estas organizaciones no podrían sellar herméticamente y aislar los actos de violencia contra civiles, separándolos de los demás aspectos de sus operaciones³¹³, y por lo tanto, se les debe tratar como grupo terrorista, independientemente de sus actividades de ayuda social y caritativa; lo que por ejemplo, implica tratar de manera similar a Hamas y a la Yihad Islámica Palestina, sin tener en cuenta sus muchas diferencias. Sin embargo, puede haber motivos para intentar diferenciar entre la rama armada de un grupo y su rama social: por ejemplo, Hamas dedica buena parte de su presupuesto y recursos a servicios sociales, y cualquier posibilidad de éxito en un proceso político y un acuerdo de paz con Israel, como expondremos, necesita la participación de Hamas³¹⁴.

Más aún, la cuestión que se plantea es, si consideramos a toda la organización de Hamas como un grupo terrorista y por lo tanto, no podemos proporcionarle asistencia financiera (también podríamos argumentar que hay otras formas de asistencia política, distintas de la ayuda financiera), entonces, debemos preguntarnos si la prohibición impuesta a Hamas es una política suficientemente hecha a la medida como para alcanzar los objetivos del Cuarteto en Palestina. En otras palabras, cabe preguntarse si considerar a toda la organización Hamas como un grupo terrorista “*burdens substantially more expressive activity than necessary in order to achieve the goal of suppressing political violence*”³¹⁵. Autores como Robert Chesney concluyen que la prohibición estadounidense de financiar organizaciones terroristas no supone una carga sustancial que pese más de lo necesario para alcanzar sus objetivos, mientras que otros autores como Cole y James X. Dempsey³¹⁶ mantienen que no todas las donaciones destinadas a una

³¹² LEVITT, M. Vid supra Nota 310, Pág. 65.

³¹³ MARGULIES, P. “Uncertain Arrivals: Immigration, Terror, and Democracy after September 11” en *Utah Law Rev.* 506 (2002).

³¹⁴ Véase “Hamas”, en *Council on Foreign Relations* (<http://www.cfr.org/publication/8968>).

³¹⁵ CHESNEY, R. M. “Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilty by Association Critique” en *101 Michigan Law Review*, 2002-2003, Pág. 1446. El autor analiza las reacciones y respuestas de los EEUU, así como las prohibiciones de financiación a grupos terroristas.

³¹⁶ COLE, D. y DEMPSEY, J. X. *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the name of National Security*. Nueva York, The New Press, 2ª ed., 2002. COLE, D. *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*. Nueva York, The New Press, 2003.

organización terrorista extranjera determinada se usan con la intención de facilitar actos terroristas: no todas estas donaciones “*are intended to be used, or in fact are used, to facilitate terrorist acts; some DFTOs <designated foreign terrorist organization> after all are hybrid groups engaged in both legal and political activity. A financial contribution to the political/social wing of Hamas, they <Cole and Dempsey> argue, will not necessarily increase the capacities of its military wing*”³¹⁷; pero para realizar esa aportación, es necesario distinguir la rama político/social de la militar. Esta distinción no solo es útil y necesaria para poder proporcionar ayuda a un partido determinado, sino también porque nos permitirá distinguir entre distintos partidos islamistas: Hamas, la Yihad Islámica Palestina, el Frente Popular para la Liberación de Palestina y las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa (también conocidas como Tanzim)³¹⁸, que tal vez compartan determinados valores, pero entre ellos hay importantes diferencias, y pueden desempeñar papeles distintos en el proceso político.

Además, incluso si proporcionar asistencia financiera plantea dudas por su posible conexión con el hecho de facilitar el terrorismo, aun así, todavía podrían proporcionarse otras formas de asistencia a los partidos políticos, que no allanan el camino a la violencia política (legitimación, organización, estructura, etc.). La cuestión aquí es que la violencia, como indica Rosenblum, no siempre es fácil de demostrar y que en determinados casos, como ocurre con Hamas, prohibir un partido también puede significar empeorar las condiciones sociales y de bienestar de la población, en aquellos países donde los partidos islamistas han sustituido al Estado a la hora de proporcionar dichos servicios sociales.

Finalmente, el Cuarteto condicionó las conversaciones con la Autoridad Palestina a la aceptación por parte de Hamas de los compromisos anteriores y los Acuerdos de Oslo. Una vez más, reiteramos que no es deber de ningún partido político cumplir los acuerdos internacionales firmados por su gobierno. Más aún, como señala Tocci, por entonces el gobierno de Ariel Sharon proclamó que solamente respetaría las disposiciones acordadas previamente, en lugar de

³¹⁷ CHESNEY, R.M. Vid *supra* Nota 315, Pág. 1446.

³¹⁸ Estos grupos, junto con Hezbolá, fueron calificados por EEUU como organizaciones terroristas mediante su Orden Ejecutiva Núm. 13 224 66 Fed. Reg. 186 (25 Sept. 2001). Véanse las listas sobre terrorismo del Departamento de Estado de los EEUU, en <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

aceptarlas, pero que el respeto de Israel quedaba condicionado a la conducta de la otra parte. Así pues, esta última condición impuesta a Hamas también tenía un fundamento jurídico dudoso. Tras entrar a participar Hamas en el gobierno palestino, la UE no facilitó su asistencia a la Autoridad Palestina, y solo volvió a entregarla cuando entró en acción el nuevo Gobierno de Unidad Nacional Palestina recientemente formado – tras el Acuerdo de La Meca entre las distintas facciones palestinas. Ahora bien, la UE solamente comenzó a cooperar con aquellos ministros que aceptaban los principios del Cuarteto³¹⁹.

c') La legalidad de las condiciones

El debate, pues, cuestiona la legalidad y racionalidad de usar los criterios establecidos por el Cuarteto para considerar a Hamas un partido político antidemocrático. Según lo ya señalado, para definir a un partido como democrático o antidemocrático, las instituciones internacionales deberían usar algún tipo de criterio definido *a priori*, de antemano; en tales circunstancias, prohibir la participación de un partido en concreto se podría reconocer como un ejercicio legítimo. Pero las condiciones establecidas por el Cuarteto tenían una base jurídica débil, y mostraban que las instituciones internacionales que intervinieron no disponían de un criterio preestablecido y coherente que aplicar no solamente en Palestina, sino también en la región más amplia de Oriente Próximo. Allí, las elecciones del año 2006 resultaron en otro caos político.

Las elecciones palestinas reunieron los requisitos generalmente aceptados y exigidos para que se tratara de elecciones válidas: eran auténticas, participaban diversos partidos políticos (había alternativas), no había amenazas, y sus resultados reflejaban eficazmente la voluntad de la población. Sin embargo, la comunidad internacional decidió no considerar legítima la formación de un gobierno que incluyera a Hamas. ¿Debía la UE haber aceptado la victoria de Hamas como legítima, o se enfrentó a un caso similar al del partido *Refah Partisi*, resuelto por la Convención Europea de Derechos Humanos³²⁰? Al final, conforme

³¹⁹ http://www.delwbg.ec.europa.eu/en/eu_and_palestine/overview.htm en inglés o árabe.

³²⁰ En el caso del Partido del Bienestar (*the Welfare Party*, en Turquía), el hecho de que la Convención Europea de Derechos Humanos prohibiera ese partido funcionó como una especie de instrumento moderador, puesto que el partido sí moderó sus posiciones y permitió la elección de un primer ministro islamista moderado en el año 2007.

a un concepto europeo de democracia y de partido político democrático, ¿cómo debía haber tratado la UE a Hamas?

En los acuerdos euromediterráneos de Asociación para el comercio y la cooperación que concluyeron la UE y la OLP (Organización para la Liberación de Palestina) en beneficio de la Autoridad Palestina el 24 de febrero de 1997, así como en posteriores documentos relacionados con Palestina, la UE recalcó la importancia de realizar una transición democrática en Palestina pero sin condicionar explícitamente la prestación de asistencia financiera a la consecución de determinados objetivos democráticos. Sin embargo, a principios de 2006 y abocados a la posibilidad de un nuevo retraso en las elecciones palestinas (debido a la hospitalización de Ariel Sharon³²¹) la UE, así como los EEUU, reiteraron la necesidad de celebrar elecciones sin dilación e insinuaron que podían denegar la ayuda prometida si Hamas formaba parte del nuevo gobierno. Tras las elecciones, la UE esperaba que Hamas cumpliera las condiciones del Cuarteto descritas anteriormente, y finalmente, decidió dejar de prestar su ayuda.

Si desde un punto de vista jurídico *strictu sensu*, el respeto por los principios democráticos debía haber alentado a la UE a condicionar su ayuda y la celebración de las elecciones de 2006 al cumplimiento de determinados criterios (fijados antes y no después de las elecciones), se puede argumentar que la UE – y en igual medida, el Cuarteto – ha contribuido al deterioro de la norma democrática, a relativizar su aplicación práctica en Palestina y en definitiva, a mermar la posibilidad de democracia en la región. A lo largo de todo este proceso, la actitud de la UE respecto de Hamas, en lugar de construirse sobre una perspectiva normativa basada en lo objetivo, por ejemplo, en los límites establecidos por la Convención Europea de Derechos Humanos en el caso *Refah Partisi*, fue variable, dependiendo de las condiciones políticas existentes y los resultados de las elecciones.

Antes de alcanzar una conclusión, habría que tomar en consideración las cuestiones expuestas en el apartado anterior sobre Al Fatah y Hamas, y además estos otros factores: (i) en el momento de las elecciones de 2006, Hamas, al contrario que Al Fatah, tenía una reputación de gobierno limpio y no corrupto, y por tanto, de poder administrar la ayuda que proporcionara la UE con más

³²¹ Posteriormente fallecido en 2014.

transparencia que Al Fatah. Por lo tanto, Hamas se beneficia del descontento general hacia el gobierno de Al Fatah y su corrupción³²², y que (ii) un acuerdo de paz aceptable para Hamas también tendría que ser aceptable para el mundo musulmán y árabe. La cuestión que se plantea entonces es la siguiente: ¿se puede obligar a un partido político a reconocer un acuerdo de paz concebido de Estado a Estado? Y ¿podía aceptar el mundo árabe un acuerdo de paz en el que no participa Hamas?

Sobre la base de estas consideraciones jurídicas y políticas, ¿debía la UE, en con fundamento en unos resultados electorales que no le agradaban, imponer nuevas condiciones a la Autoridad Palestina y suspender su ayuda? ¿Y cuáles son las consecuencias para sus valores democráticos? La respuesta a la primera pregunta es de naturaleza política y dependerá de los intereses en juego (la UE, Israel, etc.), pero la respuesta a la segunda pregunta depende de la interpretación que hace Europa de la norma democrática y de los principios democráticos, como característica fundacional de su política exterior. En este sentido, e independientemente de los juicios políticos sobre Hamas, podríamos considerar que para las iniciativas de política exterior de la UE destinadas a fomentar la democracia, resulta contraproducente imponer nuevas condiciones a Hamas tras emitir un juicio político que nace de su desagrado por los resultados electorales obtenidos (porque no le gusta cómo han votado los palestinos) y que un enfoque jurídico coherente habría exigido (i) que hubiese manifestado precisamente antes de las elecciones que no consideraría legítimo ningún gobierno en que participara Hamas, y por tanto, no debía haber alentado la celebración de elecciones, (ii) que hubiese diferenciado entre los diversos grupos islámicos en lugar de incluirlos todos en la misma categoría sin tener en cuenta sus diferencias, y (iii) que hubiese reconocido también a Fatah como partido corrupto y antidemocrático (pues había suficientes motivos para tal reconocimiento). Si Hamas era antidemocrático, ¿lo era en comparación con qué, comparándolo con qué otro partido, con qué sistema democrático?

El cambio de perspectiva de la UE deterioró su credibilidad en lo relativo a la primacía de unas elecciones libres y la consideración del pueblo palestino como

³²² El apoyo palestino a Al Fatah disminuyó tras el año 2000, mientras que aumentó el apoyo a partidos islamistas como Hamas y la Yihad Palestina.

entidad soberana, y además alienta a las instituciones a buscar asistencia financiera en fuentes alternativas tales como Irán, Siria o Egipto³²³. En cierto sentido, lo que proyecta la UE es la actuación de una organización internacional que si bien apoyó inicialmente la celebración de elecciones con la participación de Hamas, y afirmó que las elecciones eran limpias, después, y debido a su malestar con Hamas, decidió penalizar a la población palestina por haber votado democráticamente. Con esta actuación, la proyección de sus principios democráticos no podría considerarse un pilar fundamental de su política exterior. En esta situación la UE se enfrentaba a un desafío difícil, tanto desde una perspectiva política como jurídica.

d') La necesidad de partidos políticos fuertes

En muchas ocasiones, la falta de pluralismo político se debe en parte a la ausencia de una oposición fuerte; en Palestina, el liderazgo de Arafat y la ausencia de una oposición potente permitieron que durante años, ese liderazgo no tuviera contrapeso alguno y que nadie fiscalizara sus actuaciones, y que transcurrieran los años sin que se realizaran las reformas políticas y jurídicas necesarias e importantes; el partido de Arafat dominaba todas las ramas del gobierno, los cargos privados y públicos³²⁴. Así pues, mientras los sondeos mostraban que muchos palestinos estaban descontentos con Fatah (en 2004, el 87% por ciento de los palestinos opinaba que el gobierno de Arafat estaba corrupto y plagado de oportunistas³²⁵) el apoyo a Hamas iba creciendo con sus promesas de honestidad, transparencia y sinceridad. Los sondeos indicaban que muchos de quienes apoyaban a Hamas no se sentían comprometidos con la ideología del grupo³²⁶. El apoyo derivaba de su oposición a Fatah y sus prácticas corruptas, muchos entre ellos estaban abiertos a un acuerdo de paz con Israel y a la solución de dos Estados sugerida por el Cuarteto y todavía no lograda. Es decir, que muchos

³²³ Según el Departamento de Estado de EEUU, Hamas, Hezbolá, la Yihad Islámica Palestina y el Frente Popular están financiados, al menos en parte, por Irán y Siria. Por su parte, las Brigadas de los Mártires de Al Aqsa, según Israel, han sido financiadas por fuentes cercanas a la cúpula de la Autoridad Palestina. Véase también WEDGWOOD, R. "ICJ The Advisory Opinion on the Israeli Security Fence and the Limits of Self-Defense", en 99 *American Journal of International Law*, 55 (2005).

³²⁴ WRIGHT, R. Vid *supra* Nota 300, Pág. 26.

³²⁵ SHIKAHI, K. "The Future of Palestine", en 83 *Foreign Affairs*, 2004.

³²⁶ Ibid., Pág. 45.

palestinos apoyaban a Hamas no por su ideología ni por su movimiento de resistencia, sino por falta de alternativas políticas frente a Fatah.

Por su parte, Hamas representaba a un amplio sector de la población que no encontraba alternativas electorales: los ciudadanos que querían votar a un grupo honesto, sincero y que proporcionara bienestar social, podían votar a Hamas o no votar. Como señalaba Rodendeck, pese a sus métodos violentos para oponerse a Israel, Hamas ganó la contienda electoral contra Fatah por ser este último el partido corrupto arraigado en el poder desde hacía mucho tiempo, con un programa basado en la honestidad, la integridad y la justicia social³²⁷. Si el Cuarteto puso aquellas condiciones a Hamas, también podía haber considerado que Fatah era un partido corrupto y deshonesto, con apoyo popular decreciente.

Esto sugiere que excluir a un partido como Hamas del escenario político puede tener graves consecuencias: en primer lugar, excluye a un amplio sector de la población de los asuntos políticos; en segundo lugar, los resultados electorales no son representativos de la población y en consecuencia, disminuye la legitimidad de cualquier resultado electoral; en tercer lugar, se fortalece a aquellos partidos que no han sido excluidos (en este caso Fatah) y le da libertad de acción para los asuntos políticos. Para el caso de Hamas, además, la consecuencia también se refiere a la imposibilidad de construir la paz sin un liderazgo palestino fuerte e integrado, pues ese tipo de liderazgo no se puede edificar sin la participación de Hamas o con la única participación de Fatah.

Por estos motivos, en algunos casos, como puede ser el de Hamas, tratar a toda esta organización como un grupo terrorista, puede hacer que cualquier intento democrático resulte inútil, vano e imposible. Esto no significa que Hamas no deba renunciar a la violencia³²⁸ y reconocer al Estado de Israel; significa que se

³²⁷ RODENDECK, M. "The Arab Spring, and After", en *New York Review of Books*, vol. LV, Núm. 8, 15 de mayo de 2008, Pág. 18.

³²⁸ Merece la pena recordar que Fatah no renunció formalmente a la violencia hasta 1988; y antes de llegar a ese momento, Arafat y la comunidad internacional habían mantenido largas conversaciones y mucha interacción y diálogo. Según Robin Wright, Arafat se vio obligado a renunciar al terrorismo y a reconocer el derecho de Israel a existir, solamente para evitar volverse irrelevante mientras se libraba la primera intifada. La autora indica que sus concesiones abrieron el camino para que la OLP se transformara en un actor con participación en los esfuerzos diplomáticos, y que a cambio Arafat obtuvo el reconocimiento diplomático de la OLP por parte de Estados Unidos, primer negociador de la paz. WRIGHT, R. Vid *supra* Nota 300, Pág. 34.

debe caracterizar a un partido como democrático o antidemocrático en relación al régimen político existente y a los demás partidos con los que compite, y no sobre la base de un concepto abstracto de democracia y partido político. También significa que es preciso distinguir entre el ala militar y el ala civil de Hamas, y entre quienes apoyan a esta formación política por motivos ideológicos y quienes lo hacen por falta de alternativas. Es decir, que el apoyo del que goza Hamas no es sólo el respaldo de unos radicales. Por supuesto que hay radicales y terroristas dentro de la organización de Hamas, y también los hay entre quienes le apoyan, pero sería una simplificación considerar que su apoyo social solo es ideológico y radical. Pero entonces, ¿a quién representa Hamas? ¿Qué sector de la población representa? A este respecto, cuando prohibimos a Hamas, ¿qué sectores de la población estamos dejando de lado? ¿Qué partido se hace cargo de los votantes de Hamas? ¿Quién puede ejercer la oposición?

Ante dilemas de este tipo, se plantean dos dudas: primero, ¿es necesario fortalecer o debilitar al único partido capaz de ejercer una oposición fuerte? Segundo, ¿cuáles son las consecuencias y los efectos estas acciones? Si debilitamos al partido en cuestión – en este caso, Hamas – implícitamente se fortalece a Fatah y se debilitan los contrapesos del sistema político; por el contrario, si se da soporte a este partido, se obliga al régimen que impera o al partido en el gobierno a reconsiderar sus prácticas corruptas e ilegales y a centrarse en medidas que puedan conducir a las reformas necesarias. En este sentido se podría considerar que Hamas tiene una doble finalidad³²⁹: por un lado, su movimiento de resistencia frente a Israel, y por el otro, su función de oposición a un partido corrupto (lo cual, por consiguiente, obliga a Fatah a ser menos corrupto, y a cambiar). Por ello, si fortalecer a Hamas significa abrir Fatah y la estructura del gobierno, debilitarlo, en cambio, implica fortalecer el gobierno de Fatah y que siga sin rendir cuentas ni tener contrapesos, lo cual deteriora el escenario político. ¿Pero qué ocurre con la facción más extremista de Hamas?

Un grupo de autores de la *Carnegie Endowment for International Peace* argumentaba que no era factible esperar que Hamas renunciara totalmente a su visión de un Estado Islámico. Sostenían:

³²⁹ WRIGHT, R. Vid supra Nota 300, Pág. 37.

*“It is unrealistic to expect a total repudiation by Hamas of its vision of an Islamic state, but it is possible to work toward a situation in which the movement’s leaders are compelled to accept that the logic of events is leading in a direction they are powerless to stop (as actually happened for a brief period in the 1990s)”*³³⁰.

Estos autores defienden que Hamas, o un partido de estas características, podrá moderar sus posturas si se ve obligado a satisfacer a sus electores.

Por otra parte, cuando nos referimos a partidos fuertes, estamos aludiendo a su estructura, su marco organizativo, su compromiso y responsabilidad a largo plazo con la población, y a la dependencia de sus líderes respecto de la política para su sustento personal (los partidos políticos fuertes vinculan a sus líderes con el régimen político existente y no al revés, de manera que estos se sientan personalmente necesitados de garantías para conservar sus puestos políticos). En consecuencia, debilitar a estos partidos no conduce a moderar sus posiciones. Son dos cosas completamente distintas y mientras la moderación es necesaria para la política electoral, en cambio, ese debilitamiento es contrario a cualquier posibilidad democrática.

El argumento es el siguiente: cualquier desarrollo democrático necesita partidos políticos fuertes. Sin partidos fuertes, las elecciones no tienen valor puesto que se pueden desmantelar los partidos tras los comicios. Debilitar a los partidos políticos acaba produciendo el efecto contrario: si son débiles, no se sienten comprometidos con el proceso electoral y es más probable que se transformen en algo distinto de un partido. Si los partidos son débiles, se les puede transformar fácilmente en asociaciones religiosas, en plataformas reformistas o revolucionarias, o en alguna otra cosa. En cambio, cuanto más fuerte sea un partido, más probable será que se modere: como ocurrió con Hamas, cuando un partido entra en el escenario electoral y recibe el apoyo de un amplio sector de la población, entonces, ese partido se siente comprometido con la población, con quien desarrolla lazos de responsabilidad, y cuanto más población esté comprometida con el partido, más necesitará abrirse a los debates y las discrepancias. Cuanto más fuerte sea un partido, más necesitará moderarse, puesto que crecerá su base electoral. Como señalamos en el capítulo siguiente, la

³³⁰ OTTAWAY et al. Vid *supra* Nota 293, Pág. 35.

participación en las elecciones obliga a los partidos políticos a ampliar su electorado cuando buscan más votos, les vincula más con la población y en definitiva, la victoria electoral conduce a la rendición de cuentas en la esfera política, proporcionando un camino de moderación.

c) El caso de Túnez; la constitución de 2014, ¿un modelo para la región?

En 2014 la Asamblea Constituyente de Túnez aprobó la nueva Constitución que concluía la labor constitucional iniciada tras las elecciones de 23 octubre de 2011. Con la aprobación de esta Constitución y otros avances posteriores, Túnez se ha situado como el Estado árabe más avanzado en términos democráticos y sus índices de libertades civiles y derechos políticos han mejorado³³¹. Pero el proceso constitucional ha estado lleno de obstáculos y ha llegado a estar en serio peligro tras varios atentados que acabaron con la vida de varios miembros de la oposición en 2014 (y amenazados por actos de terroristas, como el asalto de marzo de 2014). La Constitución contiene novedades interesantes en temas de religión, de género, libertad de los medios y desarrollo social, entre otros, pero a los efectos de esta tesis quisiera resaltar el primero de ellos.

A estos efectos, Guadalupe Martínez Fuentes resalta los dos factores que alimentaron la polémica sobre la relación entre Estado y religión:

*“(1) la multiplicación de organizaciones islamistas como resultado de la liberalización del espacio político y cívico al inicio de la transición; y (2) la perenne desconfianza de los sectores modernistas hacia el compromiso democratizador del partido islamista de Gobierno, Ennahda”*³³².

Estos dos factores reflejan cuestiones a las que volveremos más adelante: que las organizaciones islamistas pueden contar con amplias redes sociales y se benefician de las plataformas electorales, y la reticencia de muchos grupos hacia

³³¹ Ver el índice de Global Democracy Ranking (http://democracyranking.org/wordpress/ranking/2014/data/Scores_of_the_Democracy_Ranking_2014_a4.pdf), en el que Túnez se sitúa en el puesto 77. Freedom House también mejor sus calificaciones (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/tunisia>).

³³² MARTÍNEZ FUENTES, G. *Túnez: nueva Constitución y la democracia posible*. ARI 7/2014 - 6/2/2014, Real Instituto Elcano, Pág. 3. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari7-2014-martinez-tunez-nueva-constitucion-democracia-posible

estos partidos con las dudas sobre su moderación y aceptación de las reglas del pluralismo político.

La nueva Constitución³³³ prevé un difícil equilibrio entre el carácter islámico del Estado, la referencia a una cultura árabo-musulmana (abierto, tolerante, moderado y conciliable con los derechos humanos universales), y el hecho de que la Ley Islámica no se constituye como fuente del Derecho. En su artículo 1 se define como un Estado soberano, republicano y cuya religión es el Islam, mientras que en su artículo 6 se garantiza la libertad de religión y de la práctica religiosa, así como de neutralidad política de las mezquitas y centros educativos, y comprometiéndose a extender los valores de la moderación y tolerancia³³⁴.

Este equilibrio ha suscitado mucho debate, y como señala Martínez Fuentes, si para los laicistas el sentido islámico de la Constitución es un retroceso, para los islamistas más conservadores el acuerdo constitucional es un atentado contra la Ley Islámica³³⁵.

En cualquier caso, las elecciones de 2011 y de 2014, junto con la aprobación de la constitución, han supuesto un avance muy importante para Túnez y para el Islam político. El Consejo de Europa considera que las elecciones presidenciales de diciembre de 2014 fueron ejemplares; Andreas Gross, en nombre del “*Council of Europe Parliamentary Assembly*” (PACE), hacía hincapié en ello y manifestó que: “*Thus Tunisia has completed the revolutionary transitional phase by establishing institutions with the greatest possible legitimacy to answer forthwith the citizens’ hopes of building a just society and a flourishing economy in which nobody feels forgotten*”³³⁶.

³³³ Se puede localizar en: <http://www.venice.coe.int/files/Constitution%20TUN%20-%2027012014.pdf>

³³⁴ “**Article 1**

Tunisia is a free, independent, sovereign state; its religion is Islam, its language Arabic, and its system is republican. This article cannot be amended.

Article 6

The state is the guardian of religion. It guarantees freedom of conscience and belief, and the free exercise of religious practices and the neutrality of mosques and places of worship from all partisan instrumentalisation. The state undertakes to disseminate the values of moderation and tolerance and the protection of the sacred, and the prohibition of all violations thereof. It undertakes equally to prohibit and fight against calls for Takfir and the incitement of violence and hatred.”

³³⁵ MARTINEZ FUENTES, G. Vid *supra* Nota 332, Pág. 4.

³³⁶ <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=5366&cat=31>

De forma similar se expresó el Consejo de la UE en su formación de Asuntos Exteriores en enero de 2015, cuando daba la enhorabuena por las elecciones presidenciales y ponía la transición democrática de Túnez como fuente de inspiración para otros pueblos de la región³³⁷. Atrás quedaron las elecciones de 2011 en las que Ennahda, el partido islamista antes excluido y considerado antisistema, ganó las elecciones obteniendo 80 de los 217 diputados de la Asamblea Constituyente. Según Freedom House, a la terminación del régimen de Ben Ali e inicio de los procesos electorales, había más de 100 partidos políticos legalizados, incluyendo entre otros muchos un partido salafista (islamista no moderado)³³⁸ y el referido Ennahda. En esta ocasión, y a pesar de los vaivenes políticos de los últimos años en el país, de los atentados (el más reciente de 19 de marzo de 2015) y de las dificultades atravesadas, parece que se aceptaba el rol jugado por este partido islamista moderado y se reconocía la relevancia que el mismo había tenido para lograr llegar a la situación actual (Ennahda era posiblemente el partido mejor organizado y más disciplinado³³⁹).

En el reconocimiento de la UE es clave la referencia a la legitimidad del proceso, pues ello ha permitido que los tunecinos se adhieran y acepten el proceso constituyente y que todo o casi todo el espectro de la población estuviera representado en la Asamblea Constituyente. La atomización de la política, con tantos partidos y muchos de ellos con identidades religiosas marcadas, es lo que ha resultado en un proceso legítimo y democrático³⁴⁰. En definitiva, sin estos partidos políticos islamistas podríamos haber felicitado el buen hacer de los monitores internacionales en la celebración de elecciones (como se hizo en Palestina en 2006), pero no se podría reconocer la legitimidad de las urnas y la importancia de que los ciudadanos pudieran verse reflejados en los partidos políticos participantes en las elecciones.

³³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/fac-150119-council-conclusions-on-tunisia/>

³³⁸ Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/tunisia>

³³⁹ DWORKIN, A. *Tunisia's Elections and the consolidation of democracy*. European Council on Foreign Relations, Octubre 2014. Se puede localizar en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR116_TUNISIA_MEMO_AW.pdf

³⁴⁰ Ver KERROU, M. "Túnez: revolución y transición político o el conflicto de las tres legitimidades", en *Quaderns de la Mediterrània* 16, 2011.

Pero aún es muy pronto para ver si se consolidará este modelo de régimen republicano confesional en un Estado islámico pero con libertad de religión, y también para celebrar que el período de transición ha terminado. En cualquier caso, no parece que al Consejo de Europa le preocupe esta constitución de carácter moderado entre lo laico y lo religioso, en la que el papel de la religión y en la que los partidos islamistas moderados, juegan y han jugado un papel esencial.

Mientras tanto, la UE reitera la importancia que tiene Túnez y su proceso democrático – tras la primavera árabe, ahora el único país en el que la reforma parece que puede llegar – y afirma querer prestarle más ayuda; lo máximo que pueda. Pero como dice Anthony Dworkin, la UE todavía no ha diseñado una nueva estrategia de su acción hacia este país:

*“In the aftermath of the Arab revolutions, the EU reframed its policy towards the Southern Mediterranean to emphasise the support of democracy and economic reform. At that time, it saw all countries in the region as potential reformers. Now Tunisia appears as a lone beacon of democratic transition, and Europe has a strong interest in preventing the failure of this effort. European officials say they recognise the importance of Tunisia, and argue that they are working the existing system of European assistance as far as possible to maximise support for Tunisia. What has conspicuously not taken place, however, is any broader rethinking of Europe’s policy towards the region and Tunisia’s place in it.”*³⁴¹

En efecto, al igual que la UE carece de un enfoque comprensivo que le permita llevar a cabo una política de promoción democrática de forma coherente, lo mismo le pasa en su acción exterior. Una acción exterior que parezca creíble al mundo exterior y a los propios europeos, una política exterior europea *“worth the name in both content and conduct”*³⁴². Pero esto es parte de una discusión todavía más amplia que aquella en la que se centra esta tesis.

³⁴¹ DWORKIN, A. Vid *supra* Nota 339, Pág. 5.

³⁴² WITNEY, N., LEONARD, M., GODEMENT, F., LEVY, D., LIIK, K y TCHERNEVA, V. Rebooting EU Foreign policy. European Council on Foreign Relations, Octubre 2014. Se puede localizar en http://www.ecfr.eu/publications/summary/rebooting_eu_foreign_policy319

CAPÍTULO 3

EL PARTIDO ANTIDEMOCRÁTICO O ANTISISTEMA. LAS DEMOCRACIAS FRÁGILES

“Yet the question remains of how a norm about politics can stand apart from politics. It may be that, for the time being, the international community must recognize that a rule embodying a substantive view of democracy – requiring that restrictions on anti-democratic parties be “reasonable” – may be ignored, or used as convenient cover for repression. Realistically, the best that the community may hope for is that the consequences of a decision to ban a party will not result in the collapse of a state’s democratic system altogether. Using institutional carrots and sticks to encourage a return to full pluralism may prevent this result. Through this minimally interventionist route, the international community may slowly bring about adherence to the letter of the norms themselves”³⁴³.

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Se ha escrito mucho y durante décadas sobre los mecanismos jurídicos y políticos a disposición de las democracias para defenderse de partidos políticos antidemocráticos que se benefician de un escenario electoral abierto. Es una cuestión muy debatida desde los años 20 del siglo pasado (particularmente en lo relativo a la república de Weimar), que sigue siendo objeto de intenso debate hoy día con especial énfasis tanto en Europa y Estados Unidos, como en países del norte de África y de Oriente Medio.

En este debate, la doctrina europea más tradicional suele asumir dos circunstancias: la primera, que se refiere a un Estado con algún tipo de sistema democrático (un régimen democrático liberal, aunque con variantes) que ha de ser defendido, y la segunda, que el papel de defensor de tal régimen corresponde al Estado. Así pues, esta doctrina en realidad asume un tercer elemento: que el

³⁴³ FOX, G.H. y NOLTE, G. “Intolerant Democracies”, en *Harvard International Law Journal*, Vol. 36, Núm. 1, Invierno 1995, Pág. 70.

Estado puede acometer dicha defensa (dispone de los instrumentos necesarios al efecto) y goza de legitimidad suficiente.

Por ello es de difícil aplicación para aquellos partidos políticos que surgen en Estados no democráticos y/o donde el Estado no cuenta con instrumentos jurídicos fuertes para defenderse frente a partidos antidemocráticos y es frágil o débil, al menos por lo que respecta a la legitimidad. Y tampoco resulta directamente aplicable si lo que tratamos es de analizar las respuestas que proporcionan actores supraestatales (como es el caso de la UE) a una cuestión de ámbito eminentemente estatal.

Para adentrarnos en el análisis de esta cuestión, en este capítulo se estudia la estructura en la que generalmente se enmarca la ayuda estatal o institucional a partidos políticos de otros países. En este sentido, el debate trata de la ausencia de una tradición política de partidos y las teorías generales que subyacen en la labor de promoción democrática, el papel de los actores externos y los efectos de la globalización sobre los partidos políticos, los límites a los que se enfrenta la ayuda externa en lo relativo a partidos identificados por criterios religiosos o culturales, el conflicto político y jurídico entre la búsqueda de la pluralidad política y estabilidad, así como la necesidad o conveniencia de revisar estrategias de política exterior basadas en el laicismo (como es el caso de la política europea). Aunque las acciones exteriores se guíen principalmente por cuestiones e intereses políticos, ello no quita que también tengan un componente normativo y jurídico relevante (es la interacción entre la política y el DI).

A estos efectos, en este capítulo en primer lugar trataremos del concepto de democracia y de las diferencias entre un partido antidemocrático y un partido antisistema (apartados II y III), para abordar a continuación el análisis del problema de la ausencia de partidos políticos y los riesgos de las transiciones democráticas, y los factores externos que influyen en la política de partidos (apartado IV).

II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Son muchas y muy diversas las definiciones e interpretaciones de democracia en la doctrina jurídica y política internacional, y aunque no sea este el lugar para exponerlas ni debatirlas en detalle, sí podemos señalar que en el análisis de la tesis sobre la norma democrática, una parte relevante de la doctrina

(entre otros, por ejemplo, J. Crawford, T. Franck, A. Tanzi y S. Wheatley) tiende a definir el concepto de democracia sobre tres elementos: (i) el derecho a la libre determinación, (ii) el derecho a celebrar elecciones libres, y (iii) la libertad de expresión y de libre asociación de los ciudadanos (el pluralismo político).

Sin embargo, es evidente que no existe un único concepto válido de democracia, que se pueden crear gobiernos democráticos con características diferentes en función de las condiciones particulares de la sociedad correspondiente – religiosas, históricas, culturales, económicas, políticas, etc. – y que, a fin de cuentas, puede considerarse como democrático cualquier Estado que acate y cumpla los principios, las normas y los estándares reconocidos internacionalmente para un gobierno democrático válido³⁴⁴.

Podemos hacer una primera aproximación al concepto de democracia distinguiendo la definición procedimental de la sustantiva. Algunos autores como Fox, Nolte o Schumpeter³⁴⁵, defienden un concepto de democracia sobre la base de un conjunto de procedimientos que permite a los ciudadanos elegir representantes. Otros, en cambio (John Rawls, Carl Schmitt, etc.) propugnan un concepto sustantivo que considera que la democracia no es un fin en sí mismo, pero sí el elemento necesario para la creación de una sociedad más justa (“[*not*] as an end in itself but a means of creating a society in which citizens enjoy certain essential rights, primary among them the right to vote for their leaders”³⁴⁶). Por su parte, Molly Beutz sugiere que una definición funcional de democracia es mejor que las que se basan en los procedimientos o en el fin último:

“[a] vision of democracy as accountability is more robust than a purely procedural definition because it attends to important substantive goals. At the same time, however, it avoids the necessity of a priori agreement on the

³⁴⁴ Wheatley, S. “Democracy in International Law: A European Perspective”, en *International and Comparative Law Quarterly*, Núm. 51, 2002.

³⁴⁵ Para Joseph Schumpeter, el “*método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo*”. En *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1952, pág. 358. En http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/Schumpeter,_Joseph_Capitalismo,_socialismo_y_democracia%28cap._19-23%29_.pdf. Ver también DAHL, R.A., SHAPIRO, I y CHEIBUB, J.A. (Eds.). *The Democracy Sourcebook*. MIT Press, Cambridge, Massachussets, 2003.

³⁴⁶ FOX, G.H. y NOLTE, G. Vid *supra* Nota 343, Pág. 16. Fox y Nolte utilizan argumentos de John Rawls y Carl Schmitt para dar más fuerza al punto de vista sustantivo de la democracia. Para un debate entre los enfoques sobre la democracia desde los puntos de vista sustantivo o de procedimiento, véase también BEUTZ, M, *infra* Nota 347.

substantive ends to be achieved by leaving those decisions in the hands of those who are in the best position to make them”³⁴⁷.

En este sentido, continua Beutz, “[a] *vision of democracy that attends to questions of social and material equality and structural change may, however, be operationalized through a focus on the function of democracy: ensuring the accountability of decision-makers by providing those affected by the decisions with the power to sanction their leaders*”³⁴⁸. En su trabajo, Beutz afirma que la definición funcional de democracia está mejor adaptada a la hora de guiar reacciones y respuestas internacionales ante los fallos de la democracia, porque no exige un acuerdo previo sobre el significado de sus fines sustantivos, dando de esta forma a las partes involucradas la posibilidad de diseñar y concretar sus respuestas y políticas ante una variedad de necesidades dependientes de la situación y del contexto en el que se encuentre.

Por otra parte, en su trabajo, Fox y Nolte, tras analizar distintas fuentes del Derecho, tratados de derechos humanos y prácticas estatales y de Naciones Unidas, concluyen que la comunidad internacional prefiere adoptar un enfoque sustantivo de la democracia, y que en este ámbito de trabajo, necesitamos separar las medidas con significado normativo de la mera política, incluso si nos enfrentamos a una norma internacional sobre política³⁴⁹. Siguiendo este razonamiento, podemos argumentar que prohibir la participación de partidos políticos antidemocráticos (lo cual implica limitar el principio de libertad de asociación ordenado y recogido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) está justificado desde un punto de vista normativo, si lo que está en juego es garantizar la supervivencia a largo plazo de un régimen democrático. Esta cuestión se trata con mayor detalle más adelante.

Pero cuando se está en las etapas iniciales de una apertura política (el claro ejemplo de la primavera árabe y sus consecuencias políticas, en Egipto en 2012 y

³⁴⁷ BEUTZ, M. “*Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability*”. *Harvard International Law Journal*, Núm. 44, 2007, Pág. 405.

³⁴⁸ Ibid., Pág. 401.

³⁴⁹ Robert A. Dahl sugiere que distinguir entre los puntos de vista sustantivo y de procedimiento para la democracia resulta ilusorio: “*Because substantive solutions are not self-enacting, they require procedures for determining the substantively best outcomes; and because procedures, including democratic procedures, are means to ends, not ends in themselves*”. DAHL, R.A. “Can International Organizations be Democratic? A skeptic’s view”. *Democracy’s Edges* (Eds. SHAPIRO, I. y HACKER-CORDON, C., 1999). Citado por BEUTZ, M. Vid *supra* Nota 347, Pág. 396.

2013, en Argelia y Túnez en 2011, etc.) es difícil definir cuáles son los partidos políticos antidemocráticos (surgió la duda, inmediatamente, con los Hermanos Musulmanes en Egipto en 2012 y Ennandha en Túnez en 2011, sobre lo que volveremos más adelante), y más aún tomar decisiones al respecto cuando la supervivencia democrática del nuevo régimen dista mucho de estar garantizada, al igual que lo está la estabilidad del país. De hecho, en las primeras etapas de apertura política el riesgo de inestabilidad y ruptura es mayor, pues los partidos que han sido prohibidos pueden usar su poder y fuerza para hacer fracasar el intento democrático, o para movilizar cuestiones de identidad individual o de grupo (religión, cultura, etnia³⁵⁰, etc.) con el fin de sentar las bases de un conflicto social³⁵¹. Además, la polarización del sistema de partidos y la asimetría en lo relativo a la movilización social hacen que disminuyan las posibilidades de instaurar un régimen democrático con perspectivas a largo plazo³⁵².

En resumen, en determinados Estados no basta con una prohibición general contra partidos políticos antidemocráticos, porque ello conduciría a un vacío político-social que de alguna forma habría que llenar: el objetivo debe ser cubrir ese vacío con fuerzas partidarias de la democracia, allí donde no haya ningún partido político que pueda desempeñar este papel. Tal justificación es más política que jurídica, como parecen admitir Fox y Nolte; es decir, ante esta cuestión no es posible un simple enfoque normativo, aunque en el propio PIDCP ya se establece un límite normativo al principio de libertad de asociación (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también incluye limitaciones, como veremos más adelante).

³⁵⁰ Por etnia, atendiendo al Diccionario de la Real Academia, entendemos una “*comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, etc.*”

³⁵¹ La idea, a la que regresaremos más adelante en este trabajo, es que la comunidad internacional no necesita presionar concretamente a favor de una prohibición, ya que basta con pedir moderación a los partidos: conceder incentivos a las posiciones moderadas (ya sean estas religiosas o no), proporcionar incentivos para la secesión dentro de los propios partidos y finalmente, allanar el camino para favorecer el razonamiento y el debate en el interior de los partidos políticos musulmanes, de modo que la solución proceda de dentro de los mismos, y no de fuera. Prohibir un partido puede tener efectos contrarios a los deseados y producir más polarización. El objetivo no es prohibir, sino aumentar las posibilidades de lograr la moderación. El caso de Turquía y el Partido del Bienestar, al que nos referimos en el capítulo 2, apartado II. 2 de la tesis, es un buen ejemplo de cómo una prohibición produjo la secesión dentro de un partido, y se moderaron sus posiciones.

³⁵² ANGRIST, M. P. *Party Building in the Modern Middle East*. University of Washington Press, Seattle, 2006.

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁵³ como el ya citado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP o Pacto), abordan la formación de los partidos políticos. Ambos nacieron después de la Segunda Guerra Mundial y por tanto, se redactaron teniendo en cuenta la llegada al poder de las potencias fascistas en la República de Weimar y en Italia. El Artículo 25 del PIDCP garantiza el derecho de voto y el derecho a presentarse como candidato para cargos públicos en elecciones celebradas democráticamente³⁵⁴.

En relación a la importancia y la forma de regular los partidos políticos, el Comentario General nº 25 al citado artículo 25 del PIDCP, publicado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas³⁵⁵ indica lo siguiente: *“la libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente”*³⁵⁶; para luego resaltar la función primordial de los partidos políticos en los asuntos públicos y procesos electorales, y la obligación de los Estados de velar porque los partidos respeten las disposiciones del PIDCP³⁵⁷.

³⁵³ El documento está disponible en <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>

³⁵⁴ El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica lo siguiente:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El Pacto está disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> y https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733

³⁵⁵ Creado en virtud del Pacto ICCPR, su fin consiste en vigilar el cumplimiento del mismo por parte de los estados.

³⁵⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Comentario General Núm. 25: el derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho de voto y el de acceder a la función pública en igualdad de condiciones (Art. 25): 12/07/96. CCPR/c/21/Rev.1/Add.7, Comentario General Núm. 25, párrafo 12. Ver http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_%28GC25%29_Es.pdf

³⁵⁷ Ibid. Párrafo 26; *“el derecho a la libertad de asociación, en particular el derecho a fundar organizaciones y asociaciones interesadas en cuestiones políticas y públicas y a adherirse a ellas es un complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25. Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales. Los Estados deben velar por que, en su organización interna, los partidos políticos respeten las disposiciones aplicables del artículo 25 a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que se les garantizan en ese artículo”.*

Sin embargo, el derecho a la participación política³⁵⁸ no puede interpretarse como un derecho absoluto, tal y como indica el propio PIDCP en su artículo 20 (2): “*Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley*”. En este sentido, la apología necesita conducir a la incitación hacia la discriminación, la hostilidad o la violencia, pero mientras sí se pueden definir desde el punto de vista jurídico los conceptos de discriminación y violencia, el concepto de hostilidad, en cambio, no es un concepto jurídico y se refiere a una actitud y una calificación moral que conduce a la incitación³⁵⁹.

En democracia, argumenta Steven Wheatley, “*the recognition of formal equality between different members of society is not a legitimate subject for political debate*”³⁶⁰; y como indica expresamente el Pacto, los partidos políticos no pueden incitar – y por tanto no pueden presentarse a las elecciones – en base a la discriminación por motivos nacionales, étnicos o religiosos, ni con hostilidad o violencia³⁶¹. El objetivo consiste en formar un gobierno que represente a toda la población de ese Estado sin distinción de cultura, religión o etnia, y formar un parlamento que aunque no refleje exactamente la sociedad, al menos sí pueda

³⁵⁸ En sus primeras etapas, el Pacto, que entró en vigor en 1976, no decía claramente si el derecho de votar y ser elegido en elecciones auténticas requería pluralismo de los partidos políticos. Gregory H. Fox recuerda que el Pacto no excluía los sistemas de partido único y que a lo largo de las dos décadas de 1970 y 1980, varios estados miembros alegaron que el pluralismo político no solo no era necesario, sino que era incluso peligroso, porque acarrearía “*violencia y tal vez guerra civil en aquellos estados donde las fronteras de la época colonial habían conducido a conflictos tribales larvados*” (Pág. 557). Desde la década de 1990, ha ido ganando popularidad la exigencia de pluralismo político, pero como admite Fox, el Pacto ICCP no exigía claramente elecciones con más de un partido, especialmente en sus primeros años (FOX, G. H. “The Right to Political Participation Yale”, en *Journal of International Law*, Vol. 17, 1992.)

³⁵⁹ PARTSCH, K.J. “Freedom of Conscience and Expression, Political Freedoms” en *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*. HENKIN, L. (Ed.), Columbia University Press, Nueva York, 1981, Pág. 228.

³⁶⁰ WHEATLEY, S. *Democracy, Minorities and International Law*. Cambridge University Press, Nueva York, 2005, Pág. 139. Vid también WHEATLEY, S. “Deliberative democracy and minorities”, en *European Journal of International Law*, Junio 2003.

³⁶¹ Si se considera que el artículo 20 (2) constituye el límite al derecho de libertad de asociación política, dicho límite queda restringido intrínsecamente en el Pacto; en efecto, el artículo 22 prevé que “*el ejercicio de tal derecho [a la libertad de asociación] sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.*” El derecho a la libertad de asociación política es esencial, pero no absoluto; y el derecho a limitar la asociación política (por parte del Estado, el poder judicial, etc.) queda restringido y circunscrito a los casos considerados “necesarios” en una sociedad democrática.

representar su heterogeneidad y composición³⁶². Desde el punto de vista normativo, parece difícil admitir partidos políticos que se identifican por la religión, etnia o cultura, pero como veremos en muchos países donde la mayoría de la población es musulmana, buena parte de los partidos religiosos tienden a ello.

A este respecto, merece la pena recordar que, como señalaba Fox³⁶³, el concepto de pluralismo político no ha estado libre de controversias e interpretaciones dispares, y que en el transcurso de las décadas de 1980 y 1990, muchos Estados, como se veía en los debates sobre el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (ICCP), opinaban que el pluralismo no constituía un requisito imprescindible para que unas elecciones fueran auténticas.

El Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere al derecho de participar en el gobierno y el derecho de acceder a las funciones públicas, afirmando también que la “*voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público*” expresadas “*mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente*” por sufragio universal e igual³⁶⁴. Por otra parte, el Artículo 20 versa sobre el derecho a formar partidos políticos —“*libertad de reunión y de asociación pacíficas*”—y declara que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una de esas asociaciones. De igual modo que ocurre con el PIDCP (que recoge parte de los derechos contenidos en la Declaración Universal), los derechos de asociación política que recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos no están exentos de calificación, pues quedan limitados por el contenido de su Artículo 30, que afirma:

“Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.”

Los tratados de alcance regional (Convenio Europeo de Derechos Humanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos y Carta Africana sobre

³⁶² WHEATLY, S. Vid *supra* Nota 360, Pág. 143.

³⁶³ FOX, G.H. “The Right to Political Participation in International Law”, en *17 Yale Journal of International Law*, 1992.

³⁶⁴ Artículo 21 UDHR. <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>

Derechos Humanos y de los Pueblos) también abordan la cuestión de la formación de partidos políticos. Por lo que respecta a Europa, los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo tratan del derecho a la libertad de expresión y de reunión pacíficas, quedando ambas calificadas por aquellas medidas o restricciones que sean necesarias “*en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de la reputación o los derechos ajenos*”³⁶⁵. La libertad de asociación no puede sufrir restricciones a menos que las dicte la ley, y el artículo 17 del Convenio se expresa de modo similar al Pacto y a la Declaración de Derechos Humanos, al no permitir a los Estados la realización de actos que destruyan los derechos y libertades recogidos en el propio Convenio³⁶⁶. De una u otra forma, estos tratados tratan el problema de los instrumentos de los que puede valerse la democracia para protegerse ante fuerzas antidemocráticas, ya que todos los derechos de asociación política quedan limitados por la conservación del carácter democrático del Estado, la seguridad nacional o cualquier otra forma de límite impuesto por el gobierno.

III. EL CONCEPTO ABSOLUTO O RELATIVO DEL PARTIDO ANTIDEMOCRÁTICO O ANTISISTEMA

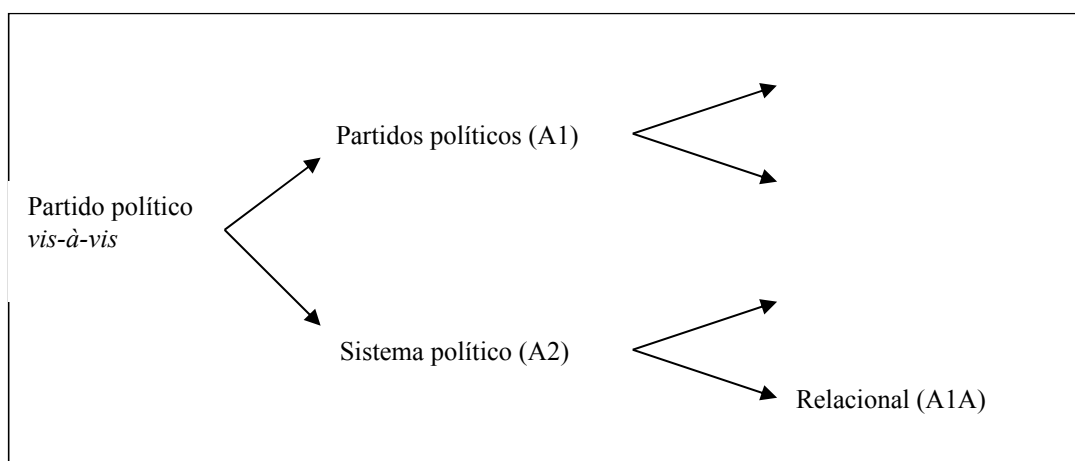
Al tiempo que se analiza el concepto de democracia, conviene también analizar los criterios con los que podemos definir un partido como antidemocrático y/o antisistema³⁶⁷ – sobre una base comparativa (relacional) o conceptual (absoluta) y sobre qué términos comparativos – para anticipar las dificultades a las que nos enfrentamos a la hora de considerar si un partido político debe o no ser calificado como democrático. A este respecto, los estudios sobre esta cuestión podrían estructurarse en relación a un eje que compare un partido con otros partidos políticos (eje A1 del cuadro siguiente), y otro eje que lo

³⁶⁵ Artículo 10, ECHR. http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

³⁶⁶ Artículo 17: “ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo”. (http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf)

³⁶⁷ Estos son siempre términos relativos: relativos respecto al sistema de partidos políticos o respecto al régimen político vigente.

compare con el sistema político en vigor (eje A2). Posteriormente, el eje A1 se desdobra en dos niveles, según compare un partido con el resto de partidos existentes en el marco político correspondiente (subeje A1A), o realice una comparación ideológica o conceptual (subeje A1B) en relación a un concepto determinado de partido. Por su parte, el eje A2 se subdivide dependiendo de si realiza un análisis conceptual de sistema político (subeje A2B), o en cambio es un análisis en atención al sistema efectivamente existente en el que el partido correspondiente ha surgido (A2B). En definitiva, el análisis debe ser el siguiente:



Situémonos por un momento en un contexto democrático (por ejemplo, en un Estado Miembro de la UE – por ello en un contexto democrático según la interpretación de la UE). En este sentido podríamos decir que un partido antisistema puede ser considerado como tal: (i) respecto al resto de partidos políticos existentes en el sistema, y/o (ii) respecto al sistema político en sí. En ambos casos, el partido bajo análisis podría considerarse antisistema por su ideología antidemocrática (con fundamento en un concepto europeo de democracia) o por su comparación con el resto de partidos o con el sistema político existente en un Estado miembro.

Como veremos a continuación, el problema surge tanto en el análisis ideológico del propio partido como en el análisis del sistema en el que participa, puesto que si en el primer caso tendremos que definir qué consideramos democracia y partido político (por ejemplo, los requisitos que según la legislación vigente de cada país deben cumplir), en el segundo la comparación la realizaremos sobre el sistema político u otro partido político ya existente. En el entorno de la UE este análisis se realizará, además, sobre la concepción europea

de democracia y partidos políticos y el régimen gubernamental de los Estados miembros. Pero más allá de la UE, si nos situáramos en un país del norte de África, por ejemplo, el estudio habría que hacerlo sobre el concepto de partido político y democracia vigente en dicho país, y sobre el resto de partidos existentes (respetuosos, o no, con los valores principales del régimen correspondiente) y el sistema político que allí existe.

En definitiva, a no ser que consideremos los conceptos europeos de partido político y de democracia como universales, no podríamos (o no deberíamos) utilizarlos en el análisis comparativo conceptual para un país de fuera de la UE; y el análisis comparativo lo haríamos respecto al resto de partidos políticos existentes en dicho país o respecto al régimen político en vigor (por poner un ejemplo, no tendría sentido comparar los Hermanos Musulmanes de Egipto con los partidos políticos franceses, o el sistema político de Túnez con el de Hungría). Por ello, al menos de inicio, puede ser complicado definir como antidemocrático un partido político imbuido en un sistema no democrático en el que hay pocos, o puede no haber, otros partidos políticos con los que competir – y si existen pueden no ser democráticos. En definitiva, antidemocrático y antisistema pueden, pero no tienen por qué necesariamente, coincidir. Veamos brevemente el concepto de antisistema que estudia G. Capoccia.

Sobre la base de G. Sartori, Capoccia³⁶⁸ realiza dos diferentes interpretaciones de antisistema:

- si nos referimos al estudio de sistemas de partidos, el carácter de antisistema se refiere a la diferencia ideológica de ciertos partidos respecto a los demás existentes en el régimen correspondiente (criterio relacional. Este es el significado original que utilizaba Sartori;
- si nos referimos al estudio de regímenes democráticos, el criterio se refiere al inherente carácter ideológico del partido (criterio subjetivo ideológico). En esta segunda interpretación, como indica Capoccia, el carácter de antisistema se otorga a un partido sobre el concepto ideológico del partido sin referirse a la distancia de dicho partido sobre los demás o sobre el sistema en sí. El partido es antisistema ante el

³⁶⁸ CAPOCCIA, G. *Defending Democracy*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2005, Págs. 27-46.

sistema existente, y si este es democrático entonces el partido es antidemocrático.

Capoccia centra su estudio en partidos que engloban ambas características de antisistema (relacional respecto al resto de partidos, y global respecto al sistema democrático³⁶⁹); en nuestro caso tendremos que diferenciar los niveles de análisis: (i) sobre los partidos existentes es antisistema, ¿respecto a qué partidos?, (ii) sobre el régimen existente, es antisistema, ¿respecto a qué sistema político? El partido antisistema puede ser democrático, en un sistema autoritario. Es decir, el concepto antisistema de Capoccia y Sartori parte de un régimen democrático; en consecuencia, en esta interpretación, antisistema y antidemocrático coinciden.

Pero tendríamos que diferenciar el partido antisistema del partido antidemocrático; mientras que los segundos serán antisistema en un régimen democrático, en un régimen no democrático ni todos los partidos antisistema serán necesariamente antidemocráticos, ni todos estos serán necesariamente antisistema (al menos conceptualmente). Además, habrá que diferenciar si son antidemocráticos respecto al sistema en sí o en abstracto, conceptualmente. Veamos:

| | En un régimen democrático | En un régimen no democrático |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Partido Antisistema | Es siempre antidemocrático de forma conceptual y relacional | No es siempre antidemocrático, y puede ser prodemocrático |
| Partido Antidemocrático | Es siempre antidemocrático conceptualmente y en relación al sistema y demás partidos | Es siempre antidemocrático de forma absoluta pero no de forma relacional; lo es respecto a cierto concepto de democracia |

Como hemos visto hasta ahora, los conceptos de antisistema y antidemocrático son relativos. Para Sartori el primero de estos dos conceptos es

³⁶⁹ Según este autor, los partidos con ambas características son los que cuya potencial fuerza destructiva les clasifica para integrarse en su estudio (Capoccia realiza un análisis práctico de Bélgica, Checoslovaquia y Finlandia).

relacional en dos sentidos: *“first, it involves the ideological distance of a party from the others along the political (left-right) space of electoral competition; second, it refers to the delegitimizing impact of the party’s actions and propaganda on the regime in which it operates”*³⁷⁰. Respecto a la primera de estas cuestiones (distancia ideológica) según Capoccia lo importante no es el contenido ideológico del partido en sí, sino la distancia entre dicho contenido y los principios y valores del sistema en el que se integra³⁷¹. En cualquier caso, en este punto lo esencial es poder definir la ideología del partido y del sistema político, lo que será difícil de conseguir para muchos partidos de países del norte de África y Oriente Medio³⁷². A estos efectos hay que diferenciar el antisistema relacional del antisistema ideológico.

El antisistema relacional es aquél que se definiría mediante la elaboración de un estudio comparativo de un partido con el resto de partidos en un régimen determinado; y será considerado como tal si (i) se encuentra ideológicamente distante de los partidos vecinos (en un extremo, o alejado del resto de partidos), (ii) tiene pocas posibilidades de conseguir una coalición con otros partidos, y (iii) utiliza métodos propagandísticos ilegítimos en la competición electoral – por ejemplo, realiza promesas imposibles de cumplir porque es consciente de que nunca serán requeridos a cumplir sus promesas – (para procurar deslegitimar al gobierno o al sistema en sí). En definitiva, en atención a este concepto un partido político es antisistema por la diferencia ideológica del mismo con el resto de partidos; en cierta forma, este partido se opone a algún valor fundamental con el que se han comprometido el resto de partidos y sobre el que se fundamenta el sistema político.

Por su parte, el antisistema ideológico es aquel cuya ideología se opone intrínsecamente al régimen existente³⁷³. La definición del antisistema ideológico – o del partido ideológicamente antidemocrático – nos lleva a otro problema: el de la especulación. Como indica Capoccia,

³⁷⁰ CAPOCCIA, G. Vid *supra* Nota 368, Pág. 29.

³⁷¹ Ibid., Págs. 29-30.

³⁷² Como se indica en el capítulo 4, los partidos de corte islámico suelen carecer de una ideología clara y señalada.

³⁷³ CAPOCCIA, G. Vid *supra* Nota 368, Pág. 32.

*“ideological antisystemness can only be assessed by way of speculation as to its future intentions. In other words, future (ex post) consequences are postulated on the basis of a contemporary (ex-ante) assessment. At the conceptual level, the main problem arising here emerges when the ideological characteristics of a relationally antisystem party in a given polity are not used to analyze the functioning of the party system, but rather to indicate a challenge to the legitimacy, stability, or consolidation of the system of democracy as such”*³⁷⁴.

Pero la lectura que debemos hacer es diferente si atacamos la legitimidad, la estabilidad y la consolidación de un sistema no democrático, puesto que nos encontramos ante un partido antisistema respecto a un sistema que es antidemocrático (sería el caso de una oposición pacífica y liberal – aunque rara vez sería un partido con capacidad política – en un Estado autoritario). En este caso parecería que el estudio lo estamos realizando frente a una idea de democracia y no frente al sistema político vigente, al gobierno o al resto de partidos políticos. En definitiva, estaríamos haciendo un análisis teórico.

Si definimos como antisistema un partido político utilizando como valor relacional el concepto europeo de democracia (que proyectamos universalmente) en lugar del sistema en el que se incluye dicho partido, estamos realizando una comparación ideológica abstracta y conceptual que no se parece en nada al concepto de antisistema de Sartori: estamos haciendo uso de un concepto absoluto – ideológico - universal no relacional (o relacional pero sobre mundos diferentes).

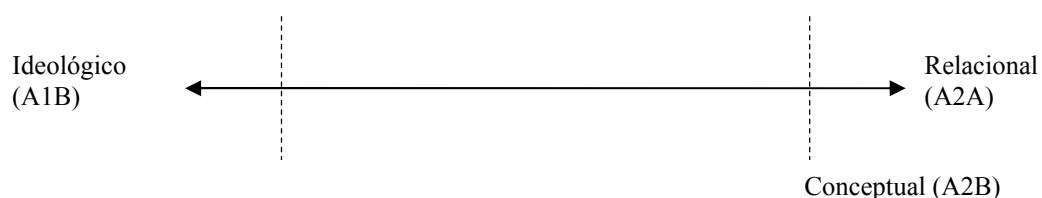
Además, la especulación tiene una dificultad práctica. Por ejemplo, si quisiéramos analizar qué partidos políticos de carácter islamista moderado sí pueden ser prodemocráticos (sí hay algunos casos, los más evidentes y recientes son los Hermanos Musulmanes de Egipto que llegaron al poder en 2012 y el partido Ennahda – Partido Renacimiento – en Túnez en 2011), en muchos países no tendríamos suficientes casos para hacer un estudio extenso y comprensivo. Y por ello, la única forma de predecir lo que podrían hacer es utilizar mecanismos *ex ante* especulativos sobre la base doctrinal europea. Es decir, más que en el análisis práctico tendríamos que adentrarnos en el estudio conceptual sobre la compatibilidad de Islam y democracia; y si en este caso se necesita que la UE

³⁷⁴ Ibid., Pág. 32.

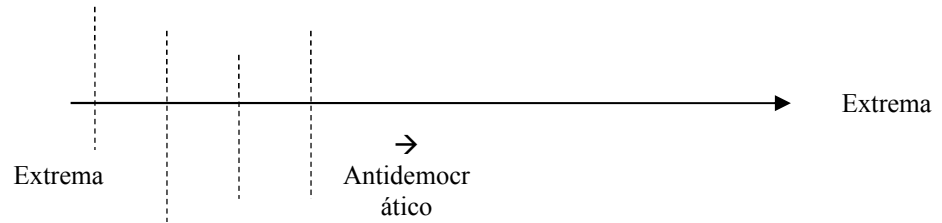
haga uso de un concepto de democracia para definir partidos políticos fuera de la UE, quizás la versión europea de democracia no sea la más apropiada.

Y otra dificultad añadida a este análisis es que gran parte de los partidos islamistas carecen de una estructura ideológica determinada, lo que complica hacer uso de la diferencia ideológica izquierda-derecha que utilizan tanto Sartori como Capoccia para determinar el carácter de los partidos (ver el esquema que se plantea a continuación). Los extremos corresponden a ideologías de extrema izquierda y extrema derecha como ideologías antisistema (en este eje sí cabrían, por ejemplo, los partidos más radicales europeos como el partido del Frente Nacional francés, Syriza en Grecia o partidos de extrema derecha e izquierda, más predominantes en los últimos años). En nuestro caso, al no poder utilizar este modelo tendremos que acudir a otros valores o caracteres: la interpretación de religión y su relación con el Estado, la violencia respecto a la violencia del Estado, el discurso respecto al discurso del Estado, la incitación respecto a la incitación del Estado...en ninguno de estos casos podríamos hacer un estudio relacional. Entonces ¿estamos obligados a considerarlos antisistema de forma absoluta? ¿Sin relación? ¿O podremos utilizar otros para este análisis?

El cuadro ideológico izquierda-derecha para dibujar los límites de la ideología democrática sería el siguiente:



A falta de una caracterización ideológica, no podremos utilizar el cuadro anterior para definir la postura de los partidos; en lugar de un cuadro bi-direccional tendremos uno únicamente unidireccional en el que tendremos que ir configurando los partidos existentes y en el que una u otra característica les identificará, en su caso, como antidemocrático):



Es decir, tendremos que situar todos los partidos en la misma línea y distinguirlos en virtud de una serie de parámetros que analizamos más adelante (unos más objetivos que otros). Pero además, tenemos que diferenciar los moderados de los radicales o extremos; es decir, si desde un punto de vista puramente teórico algunos moderados podrían ser considerados no democráticos, será mucho más fácil de identificar los radicales o extremistas, y considerar a estos no democráticos...pero como todo es relativo, entonces, podríamos considerar los partidos moderados democráticos, puesto que en comparación con los extremistas son bastante moderados o bastante democráticos.



Al final, dependiendo de dónde esté y con qué partido se compare podrá ser considerado democrático un partido que en un contexto europeo no podría serlo. Así, un partido moderado puede no cumplir todos los requisitos que podríamos poner a un partido en un estado europeo, pero sí parte de ellos y ser más democrático que el resto de partidos en liza. En este caso, ¿tendría sentido apoyarlo política y jurídicamente? ¿qué criterios deberán cumplir estos partidos?

IV. AUSENCIA DE PARTIDOS POLÍTICOS: LA INCERTIDUMBRE DE LAS TRANSICIONES

1. EL PAPEL DE OTROS ESTADOS E INSTITUCIONES

Como se ha indicado anteriormente, parte de los escritos sobre partidos políticos asume la existencia de un Estado fuerte y legítimo con mecanismos

suficientes que le permiten determinar qué partido debe ser considerado antidemocrático y por lo tanto excluido de la esfera política. Y en ausencia de dicho Estado, cobra mayor relevancia el papel de otros actores internacionales. Esta relevancia, aun siendo secundaria a los condicionamientos puramente nacionales, será mayor cuanto menos parezca responder a un intento de imposición de valores extranjeros. Al fin y al cabo el Estado es el actor más relevante, pero en su falta aumenta la influencia de los factores internacionales.

Al adentrarnos en el estudio de esta materia, analizaremos, entre otras, las siguientes cuestiones:

- A. en primer lugar, la influencia de la norma democrática y su difusión en las últimas décadas, tanto en la definición de los nuevos regímenes de gobierno como en la formación de la estrategia de política exterior de Estados e instituciones (efecto dual de esta norma). Esto implica que (i) aumenta la relevancia de los principios democráticos³⁷⁵, incluso en Estados autoritarios (lo cual justifica que se hayan celebrado elecciones presidenciales en estados como Siria o Egipto, en Qatar donde el Emir aún posee el poder de veto, o las elecciones del año 2006 en los Emiratos Árabes Unidos en las que solo pudieron votar seis mil personas de los trescientos mil habitantes de aquel territorio: para proporcionar una apariencia o fachada de legitimidad – si bien a menudo falseada y manipulada³⁷⁶); (ii) la UE utiliza la norma democrática como justificación normativa y política de las medidas que toma hacia Estados no democráticos³⁷⁷; y finalmente, (iii) que se extienden formas de actividad política basadas en la práctica de partidos políticos.

³⁷⁵ De hecho, Carothers señala que la secuenciación “*misconstrues the third wave, in particular by underestimating the normative shift in favor of elections that has occurred around the world*” (CAROTHERS, T. “The “Sequencing” Fallacy”, en *Journal of Democracy*, January 2007, Vol 18, Pág. 20). En el mismo documento Carothers viene a subrayar que por muy frágiles y problemáticas que sean a menudo las elecciones, constituyen una etapa crucial en el proceso de lograr la legitimidad política en casi todo el mundo.

³⁷⁶ La doctrina referente a transiciones democráticas también tiene en cuenta el balance de coste y beneficio desde un punto de vista político, tanto interno como externo. Esta literatura examina el papel de los factores internacionales en los procesos de transición, y mantiene que generalmente, en las transiciones hacia la democracia, dichos factores sí son relevantes.

³⁷⁷ Cómo ha internalizado esta norma la UE, reinterpretándola a su manera y elaborando una política exterior basada en esa reinterpretación de una norma potencialmente universal.

- B. En segundo lugar, al aplicar las doctrinas derivadas del reconocimiento de los derechos humanos y como consecuencia de la emergente norma democrática, el propio diseño de las políticas de promoción a la democracia sujetas a principios de DI, acaba fortaleciendo tales políticas, de modo que aumenta su eficiencia (el DI influye en la políticas internas de los Estados³⁷⁸).
- C. En tercer lugar, es conveniente tener en cuenta que si bien se ha dado muchas veces – y se sigue dando – exagerada importancia al papel de los EEUU, la UE, Naciones Unidas y otras instituciones o Estados, estos siguen siendo capaces de proporcionar una ayuda valiosa hacia la consecución del pluralismo político en otros países y regiones.
- D. Y por último, merece la pena señalar que ese limitado papel a la hora de promover la democracia es un aspecto positivo, puesto que se trata del derecho de los pueblos a la libre determinación y la soberanía del Estado (vs. el enfoque de la UE sobre la norma democrática universal / instrumental: imperialismo o colonialismo, y el debate sobre los derechos humanos). Cuando terceros Estados o instituciones internacionales intentan imponer un régimen democrático el enfoque es el erróneo; pero no es equivocado incentivar a organizaciones y personas a seguir el camino del pluralismo político.

Además, veremos si es posible usar los mismos criterios conceptuales y prácticos utilizados, por ejemplo, en la UE, para analizar partidos políticos y organizaciones localizadas en otras regiones (por ejemplo, norte de África y Oriente Próximo), que pueden estar sujetas a condiciones culturales, étnicas o religiosas muy diferentes a las que nos encontramos en Europa. Y nuestra argumentación se basará en cinco premisas:

- A. La dificultad de encontrar tests para identificar el carácter contrario a la democracia de determinados partidos políticos de corte religioso (examinaremos las complejidades que surgen cuando se define a un

³⁷⁸ Véase SLAUGHTER, A.M y BURKE-WHITE, W. “The Future of International Law is Domestic (or, the European Way of Law)” en *47 Harvard International Law Journal*, 2006. Los autores defienden la influencia del DI en la política interna (refiriéndose principalmente a redes transnacionales) y argumentan que “*By strengthening, backstopping, and compelling action at the national level, the international legal system has powerful tools at its disposal to alter domestic political outcomes*” (Pág. 352).

partido en referencia a otros – que pueden ser, o no ser, democráticos– o en relación a un sistema político que no necesariamente es democrático).

- B. Los principios tradicionales que permiten considerar a unos partidos antidemocráticos están en peligro cuando el régimen tampoco es democrático.
- C. La contienda electoral es un proceso formativo.
- D. La defensa del multiculturalismo que ejerce Occidente, que refleja sus políticas heterogéneas con respecto a la democratización.
- E. No se puede dar por supuesto que está disminuyendo el fervor religioso³⁷⁹.

El debate es jurídico y político: por un lado, aborda el diseño de las características jurídicas y constitucionales que proporcionan normas fijas para el juego político (quién puede participar en él, y hasta qué punto), y por otro lado, no se aparta de la esfera política, porque ese marco jurídico se puede modificar y diseñar de otro modo, y además, porque el debate que subyace es el de la más estricta separación entre religión y política, teniendo en cuenta también la capacidad o posibilidad de aplicar el concepto occidental de laicismo.

2. LA INCERTIDUMBRE DE LAS TRANSICIONES DEMOCRÁTICAS

A) Las democracias frágiles

Es muy frecuente que el período durante el cual transcurre una transición democrática o un cambio de régimen sea incierto y conlleve un riesgo elevado. Durante la década de 1990, fuimos testigos de la celebración de primeras elecciones en Estados que carecían del marco institucional y mecanismos necesarios para salvaguardar una democracia efectiva, que se vieron abocados a más inestabilidad e incluso en ocasiones, a un conflicto civil (y sin segundas elecciones, como demostró el paradigmático caso de Argelia³⁸⁰, o como es el caso

³⁷⁹ Como dice Michael Walzer, la religión es un asunto cada vez más político, incluso en los EEUU. Véase: WALZER, M. *Thinking Politically, Essays in Political Theory*. MILLER, D (Ed). Yale University Press, Nueva York, 2007.

³⁸⁰ Tras la victoria electoral del Frente Islámico de Salvación (FIS) en las elecciones parlamentarias de 1992, un golpe militar impidió que el partido islámico tuviera la oportunidad de gobernar el país. Posteriormente, antiguos miembros del FIS (que fue prohibido) intentaron organizar un nuevo partido – el Movimiento para la Libertad y la Justicia Social – pero el

más reciente de Egipto). Tanto en países del Este de Europa, como en países del Norte de África durante la primavera árabe iniciada en 2010 - 2011, hemos sido testigos del resurgir de movimientos ciudadanos pro-democráticos que desestabilizaron, e incluso derrotaron, al régimen dictatorial existente, pero que no han conseguido establecer el ansiado régimen democrático.

Hoy en día está generalmente aceptado que el sólo hecho de celebrar elecciones no garantiza la implementación de un régimen democrático. Desde un punto de vista de estabilidad política y de afán democrático, puede resultar contraproducente celebrar elecciones en Estados carentes de partidos políticos y candidatos que puedan competir libremente entre sí (véase por ej., Siria³⁸¹ en mayo³⁸² y Pakistán en octubre del año 2007, Egipto³⁸³ en 2006, 2010 y 2011, etc.), en aquellos casos en que las elecciones pueden permitir que el ganador diseñe o cambie el régimen político del Estado a su voluntad (el ganador se lo lleva todo y puede decidir enteramente acerca de la estructura), o en aquellos otros en los que uno o varios partidos antidemocráticos puedan hacer realidad su objetivo de destruir cualquier proceso democrático (el ejemplo clásico es la Alemania de Weimar). Todas estas circunstancias pueden llevar a la formación de regímenes autoritarios, represivos y/o violentos.

Este debate sigue ocupando un lugar destacado en el DI, las RI y la ciencia política, pero aunque hoy en día se acepta y se reconoce generalmente que es preciso implantar medidas de algún tipo antes de celebrar elecciones por primera vez, no existe consenso sobre el tipo de medidas que han de aplicarse, su alcance

gobierno argelino sigue negándose a que participen en el proceso político. Véase SAMUELSON, P.A. "Pluralism Betrayed: The Battle between Secularism and Islam in Algeria's Quest for Democracy", en *20 Yale Journal of International Law*, 309 (1995); ADDI, L. "Algeria's Army, Algeria's Agony", en *77 Foreign Affairs* 44 (1998); FOX, G. "The Right to Political Participation in International Law", en *86 American Society of International Law Proceedings*, 250 (1992).

³⁸¹ Para Freedom House, Siria no es un país con libertad. Le otorga la peor calificación de 2014 en libertad, libertades civiles y derechos políticos, habiendo claramente empeorado su situación desde el inicio de los últimos conflictos bélicos en el país. El número de muertos, refugiados, afectados y desplazados por el conflicto civil continúa incrementándose. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/syria>

³⁸² Bachar el Asad fue reelegido para un segundo mandato de 7 años con el 97,62 % de los votos.

³⁸³ Las elecciones de 2005 se vieron rodeadas por acusaciones de fraude y la participación fue muy baja; se las tildó de farsa con los jueces actuando de extra". Después de estas elecciones, Mubarak decidió posponer las elecciones municipales inicialmente previstas para abril del 2006, justificando el retraso en la necesidad de una descentralización constitucional, aunque en realidad sólo buscaba mantener el control y mantener a los Hermanos Musulmanes al margen del gobierno. Una vez Mubarak fue depuesto, en 2012 los Hermanos Musulmanes ganaron las elecciones presidenciales, hasta 2012 cuando fueron expulsados por el Ejército.

o modo de implementación³⁸⁴. En los últimos años, el problema de las llamadas democracias frágiles – usando el término del profesor Samuel Issacharoff – y la amenaza de Weimar han sido objeto de estudio por parte de académicos en los campos del Derecho y la ciencia política, pero la mayor parte de sus trabajos se han centrado en Estados que ya gozaban de algún tipo de régimen o sistema democrático establecido, de modo que no han abordado algunas de las características que sí aparecen en escenarios no democráticos.

En términos generales, podríamos afirmar que estas cuestiones guardan relación con la cultura y tradiciones políticas de cada Estado, su diseño gubernamental y constitucional, las características de sus instituciones y la solidez de su Estado de derecho³⁸⁵. En las etapas iniciales de una transición democrática, o cuando se contempla la posibilidad de que un Estado autocrático adopte un sistema más abierto, será de gran relevancia el marco jurídico, político y económico desde el cual empezar a trabajar, así como el diseño de las instituciones proyectadas, con objeto de legitimar un gobierno de transición, los partidos políticos que ocuparán el espacio electoral, proteger a las minorías del abuso de poder de las mayorías y controlar los recursos del Estado con el fin de evitar que surjan desigualdades, desórdenes o conflictos civiles y/o militares.

Como indica el Profesor Richard Pildes, “[the] structural nature of the problem is that potentially vulnerable minorities groups need credible institutional design commitments that they will not be exploited in an overly majoritarian democratic system. This need is particularly acute for societies emerging out of conflict and forming democratic regimes for the first time³⁸⁶”.

³⁸⁴ No es fácil afirmar que hay un acuerdo generalizado sobre los requisitos necesarios para poder calificar un estado de democrático (requisitos aplicables universalmente). El hecho de que se reconozcan algunos principios (elecciones, cambio o alternancia en el poder, libertades civiles, etc.) no significa que haya unanimidad en todos los requisitos, y esto es cierto no solo para asuntos institucionales y constitucionales, sino también para principios generales de laicismo y religión. La idea de que unos requisitos generales de democracia pueden ser de aplicación para todos, tiene los límites de una perspectiva universal de la democracia.

³⁸⁵ Este tema ya fue objeto de estudio de los autores FOX, G.H. y NOLTE, G. Vid *supra* Nota 343. En dicho escrito afirmaban: “The holding of free and fair elections alone, however, provides no guarantee that a democratic system will become firmly established and capable of resisting challenges by anti-democratic actors. The question thus arises of how intolerant a democracy may become toward such actors in order to preserve itself without relinquishing the claim of being democratic” (Pág. 1).

³⁸⁶ PILDES, R. “Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective” en *Constitutionalism in Divided Societies*, CHOUDHRY, S (Ed.) Oxford University Press, Oxford, 2008.

Para resolver esta cuestión en una sociedad étnicamente dividida³⁸⁷, el Profesor Pildes propone, entre otros procesos, que se utilice un proceso democrático dividido en etapas por el cual la implementación democrática se realice en una secuencia de etapas acordadas previamente por las partes en disputa (tras alcanzar unos principios mínimos iniciales).

B) El progreso democrático: evolución gradual o secuencial

En la doctrina política, Edward D. Mansfield y Jack Snyder han defendido este tipo de procedimiento con varias etapas en lo que denominan “secuenciación democrática”³⁸⁸ (“*democratic sequencing*”), mientras que Thomas Carothers utiliza el término de “gradualismo democrático”³⁸⁹ (“*democratic gradualism*”).

a) La secuenciación democrática

Una de las características básicas del enfoque de la secuenciación democrática es que considera “*dangerous to push states to democratize before the necessary preconditions are in place and that prudent democracy-promotion efforts should pay special attention to fostering these preconditions*”³⁹⁰. Según esta perspectiva, la forma de reducir el riesgo de conflicto civil interno, consiste en retrasar la celebración de elecciones hasta que se hayan constituido instituciones efectivas (hasta que estén establecidos y funcionando determinados prerequisites). Mansfield y Snyder afirman que en un país sin las instituciones necesarias, es probable que la competición política se centre en las identidades étnicas y sectarias, transformándose así en un proceso que da forma y construye las diferencias étnicas en un Estado democrático, y no tanto en un ejemplo de competencia cívica abierta, libre y plural. Acceder demasiado rápido a la contienda electoral puede acarrear, entre otros efectos, una excesiva tendencia a la

³⁸⁷ Si bien este proyecto se centra en estados del Norte de África y Oriente Próximo donde la población musulmana constituye una amplia mayoría de la población, se emplea el enfoque basado en la etnicidad con objeto de explicar cómo se usa la religión para fines políticos y la naturaleza siempre cambiante de esta utilización.

³⁸⁸ MANSFIELD, E.D. y SNYDER, J. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2007.

³⁸⁹ CAROTHERS, T. “Misunderstanding Gradualism”, en *Journal of Democracy*, Vol. 18, Núm. 3, Julio 2007. CAROTHERS, T y OTTAWAY, M (Eds.) *Uncharted Journey*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 2005.

³⁹⁰ MANSFIELD, E.D. y SNYDER, J., The Sequencing “Fallacy”, en *Journal of Democracy*, Vol. 18, Núm. 3, Julio 2007.

división por diferencias étnicas y una distribución desigual de la riqueza y del control sobre los recursos.

Centrándonos en la primera de estas consecuencias, hay que tomar en consideración cuatro ideas expuestas por Pildes para la etapa inicial de un proceso de democratización³⁹¹: primero, la formación de identidades es un proceso dinámico y móvil, mutable y cambiante, y las identidades de la población se pueden usar en circunstancias concretas para finalidades concretas; segundo, la búsqueda de poder político es el incentivo más poderoso para movilizar estructuras sociales basadas en identidades (por razones étnicas, culturales, religiosas, etc.) y promover la identificación de la población por razones culturales o étnicas; tercero, reviste mucha importancia la estructura política mediante la cual se pueden movilizar las identidades; y cuarto, la política entendida como contienda electoral, es la mejor plataforma pública que cualquier grupo étnico o religioso puede desear. A efectos de esta investigación y tesis doctoral, dentro del concepto de etnicidad³⁹² haremos mayor referencia a la cuestión de la religión.

En particular, en Estados no laicos (según el concepto occidental) la religión puede desempeñar un papel fundamental a la hora de definir la política: la falta de tradición laica implica que la política y la religión no pueden separarse, que aún no se ha logrado plasmar ese concepto de la teoría política de la “*Gran Separación*”³⁹³. Esta es una de las diferencias básicas – posiblemente la mayor³⁹⁴

³⁹¹ PILDES, R. Vid *supra* Nota 386.

³⁹² El concepto de “etnicidad” no tiene una única definición aceptada por todos, y puede incluir características objetivas y subjetivas a la hora de definir a las personas conforme a divisiones étnicas. Pese a que Max Weber declaró que “toda la manera de entender y concebir los grupos étnicos es tan compleja e imprecisa que sería buena idea abandonarla del todo”, no obstante, sí fue capaz de aportar una definición de grupo étnico: “*Llamaremos “grupos étnicos” a aquellos grupos humanos que, fundándose en la semejanza del hábito exterior y de las costumbres, o de ambos a la vez, o en recuerdos de colonización y migración, abrigan una creencia subjetiva en una procedencia común, de tal suerte que la creencia es importante para la ampliación de las comunidades (...) aunque sin tener en cuenta si existe o no una verdadera comunidad de sangre.*” WEBER, M. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, Johannes Winckelmann, 2002, Pág. 318.

³⁹³ En “*The Stillborn God. Religion, Politics and the Modern West*” de Mark Lilla, el autor sostiene que los países laicos donde sí existe la Gran Separación entre religión y política no constituyen la norma general sino la excepción y que otras civilizaciones (no cristianas) aún deben hallar su camino hacia su propia forma de laicismo (deberán encontrar los recursos teológicos para ello). De hecho, el proceso hacia el laicismo ha sido largo y arduo en Occidente (comenzó en el siglo XVI), y debemos estar atentos porque la religión sigue desempeñando un importante papel en la sociedad. El debate no tiene fin, como demuestra actualmente la presencia de la religión en la política de EEUU, la polémica sobre la participación de la Iglesia católica en la política nacional española o la controversia relacionada con la libertad de expresión y el Islam, en los Países Bajos. Mark Lilla nos recuerda este debate: “*Those of us who accepted the heritage*

– entre las transiciones democráticas de los Estados excomunistas de Europa del Este y los Estados donde la mayoría de la población sigue una religión como puede ser la islámica; esta es una característica básica que la UE no ha tomado totalmente en cuenta en sus políticas para fomentar la democracia – y especialmente en su ayuda a los partidos políticos – en la esfera Euro mediterránea³⁹⁵.

Pero hoy día, en buena parte del mundo de mayoría musulmana, la religión forma parte de la política y la política de la religión; parece difícil ocuparse de una sin encontrarse con la otra, o diseñar un sistema político sin tener en cuenta las implicaciones para la religión y la influencia en ella. No obstante, esta observación ha de ser tomada con la debida precaución, ya que no puede llevarnos a la argumentación excesivamente simplista que el Islam es la causa³⁹⁶ de la falta de pluralismo político en los Estados del norte de África y Oriente Próximo³⁹⁷. Como pretende argumentar esta tesis, los partidos políticos islamistas sí pueden seguir las reglas del juego democrático y en determinados países, estarán obligados a ello.

Aunque no es objeto de este trabajo analizar las pautas jurídicas, religiosas, culturales o políticas que se dan en los distintos países de la zona del norte de África y Oriente Medio (tan variadas, diferentes y complejas, en función de cada

of the Great Separation must do so soberly. Time and again we must remind ourselves that we are living an experiment, that we are the exceptions. We have little reason to expect other civilizations to follow our unusual path, which was opened up by a unique theological-political crisis within Christendom. This does not mean that other civilizations necessarily lack the resources for creating a workable political order; it does mean that they will have to find the theological resources within their traditions to make that happen. [...]” (LILLA, M. *The Stillborn God. Religion, Politics and the Modern West*. Alfred A. Knopf, Nueva York, 2007, Pág. 308).

³⁹⁴ Al analizar la política y el desarrollo de Oriente Próximo, Dietrich Jung y los autores que colaboran en la obra “*Democratization and Development; New Political Strategies for the Middle East*”, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006, editado por Dietrich Jung, rechazan los planes de acción que derivaron de la democratización en Europa tras la II Guerra Mundial, el proceso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), así como la transformación de Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín, argumentando que en esas regiones, a diferencia de Oriente Próximo, sí existía un mínimo nivel de imperio de la ley sobre el cual se fundamentaba un estado moderno consolidado. (JUNG, D. *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006.)

³⁹⁵ Vid HOLDEN, P. “*Hybrids on the Rim? The European Union’s Mediterranean Aid Policy*” en *Democratization*, Vol. 12, No 4, Agosto 2005.

³⁹⁶ Lo que Maxime Rodinson denomina “teologocentrismo”.

³⁹⁷ Según los informes de Freedom House, los países árabes arrojan la puntuación más baja en cuanto a pluralismo político.

región o país), y tampoco existe un principio unívoco que se pueda aplicar a todos ellos por igual, sí cabe mencionar tres características que se dan en toda la región y que resultan fundamentales para este trabajo: en primer lugar, la ausencia de regímenes democráticos (exceptuando Israel, que no forma parte del objeto de estudio); en segundo lugar, la ausencia (en distinto grado) de Estados del bienestar capaces de proporcionar servicios sociales amplios y generales (escuelas, hospitales, etc.) a la inmensa mayoría de la población a la manera occidental³⁹⁸, y en tercer lugar, el Islam como forma religiosa mayoritaria.

En Estados de esta región con comunidades predominantemente musulmanas (sea cual sea la rama del Islam: 90% de la población en Egipto, 99% en Irán, 99% en Argelia, 99% en Iraq, 76% en Kuwait, 54% in Líbano, 90% de musulmanes en Arabia Saudí, 99% en Marruecos³⁹⁹, 99% en Túnez), con muchos de ellos considerados monoétnicos⁴⁰⁰ (pese a que existen varias minorías), la falta de democracia es particularmente llamativa (principalmente en los 16 países del mundo árabe, que constituyen el mayor grupo identificable de Estados no democráticos)⁴⁰¹. Por ello los tres puntos mencionados en el párrafo anterior resultan fundamentales a la hora de entender la política de partidos en estos Estados y la clase de ayuda o medidas de promoción de la democracia que se les puede dar.

³⁹⁸ En muchos casos, el estado ha sido capaz de proporcionar determinados servicios de bienestar social, pero en general, las asociaciones profesionales y religiosas han podido proporcionarlos cuando el estado no lo hacía, cosechando de esta forma apoyo social.

³⁹⁹ Datos extraídos de The World Factbook, Central Intelligence Agency. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Última actualización Marzo 2015.

⁴⁰⁰ Los estados árabes se consideran monoétnicos (son aquellas sociedades donde un único grupo étnico dominante representa más de dos tercios de la población total). En ciencia política, la doctrina más tradicional afirma que es más fácil establecer el pluralismo político en estados monoétnicos que en estados pluriétnicos. Según Adrian Karatnycky, de Freedom House, la democracia ha tenido más éxito en estados monoétnicos que en estados divididos y multiétnicos: un estado con un grupo étnico dominante tiene aproximadamente tres veces más probabilidades de ser Libre que un estado multiétnico. Véase KARATNYCKY, A. "The 2001 Freedom House Survey, Muslim Countries and the Democracy Gap", en *Journal of Democracy* 13, Enero 2002. En este trabajo, Karatnycky también ofrece una lista de 47 estados con mayoría de musulmanes entre su población.

⁴⁰¹ Ver los informes anuales de Freedom House (<https://www.freedomhouse.org/>). Ver también STEPAN, A. y ROBERTSON, G.B. "An "Arab" more than "Muslim" Electoral gap", en *Journal of Democracy*, Vol. 14, Núm. 3, 2003.

Pero a pesar de estas condiciones fundamentales, la doctrina no acepta que el laicismo⁴⁰², tal y como lo entendemos en el mundo occidental, sea más una excepción que la regla general a nivel mundial, que el laicismo se consiguiera tras siglos de lucha interna en Europa y que el Catolicismo⁴⁰³, hasta fechas tan recientes como mediados del siglo veinte, era considerado por muchos antitético a la democracia⁴⁰⁴. Se trata de un debate que se sitúa en el corazón de la política europea, tanto interna como exterior, y que está tan solo comenzando.

En cualquier caso, el enfoque de la secuenciación democrática adolece de graves deficiencias tanto desde una óptica normativa como práctica: desde un

⁴⁰² Véase HALLIDAY, F. *Islam and the Myth of Confrontation*. Ed. I.B. Tauris, Nueva York, 2003.

⁴⁰³ Al referirnos al secularismo, no está de más acordarse que antes de lograrlo, el camino fue largo y difícil. En ocasiones, se ha considerado al Protestantismo como el motor de la democracia y al Catolicismo como su contrario, opuesto a esta forma de gobierno. En relación a este tema y refiriéndose especialmente a Max Weber y Martin Seymour Lipset, Adam Przeworski señaló lo siguiente:

“Yet the idea that Weber saw in Protestantism the wellspring of modern democracy is widespread among contemporary political scientists. In the most influential article on the conditions for democratic stability, Lipset (1960: 165) claimed that “It has been argued by Max Weber among others that the factors making for democracy in this area [northwest Europe and their English-speaking offsprings in America and Australasia] are a historically unique concatenation of elements, part of the complex which also produced capitalism in this area,” because “The emphasis within Protestantism on individual responsibility furthered the emergence of democratic values.” In turn, Catholicism, in Lipset’s (1960: 72-3) view, was antithetical to democracy in pre Second World War Europe and Latin America.”

Ahora bien, Przeworski continua afirmando que en realidad, Weber nunca escribió tal cosa expresamente. Véase PRZEWORSKI, A. *“Why Do Political Parties Obey Results of Elections”*, en *“Democracy and the Rule of Law”*, MARAVALL, J.M. y PRZEWORSKI, A. (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Además, Noah Feldman alega en su trabajo que los *“theoretical problematics of reconciling Islam and democracy are no greater than those of reconciling Catholicism or Judaism with democratic institutions and values”* (FELDMAN, N. *“Imposed Constitutionalism”*, en *Connecticut Law Review*, 2004-2005, Pág. 886).

⁴⁰⁴ Hacia mediados de las décadas de 1840 y 1850, los habitantes de EEUU estaban preocupados por la llegada de inmigrantes católicos (en su mayor parte irlandeses) y la coexistencia de las costumbres católicas con la democracia. Para algunos la coexistencia no era posible e incluso intentaron impedir que los católicos tuvieran derecho a votar; se consideraba que el catolicismo era antagónico a los derechos humanos y a las instituciones republicanas (*Philadelphia Sun*, 1855, citado por SLAUGHTER, A.M. *The Idea that is America*. Basic Books, Cambridge, MA, USA, 2007, Pág. 153). Pero en medio del debate estadounidense sobre la tolerancia, la igualdad de los hombres y la coexistencia de católicos y democracia, surgió la voz de quienes opinaban que la democracia podía absorber todos los pueblos, de cualquier característica. El Presidente Lincoln afirmaba: *“As a nation, we begin by declaring that “all men are created equal”. We now practically read it “all men are created equal, except negroes”. When the Know-Nothings get control, it will read “all men are created equal, except negroes, and foreigner, and catholics”.* *When it comes to this, I should prefer emigrating to some country where they make no pretence of loving liberty—to Russia, for instance, where despotism can be taken pure, and without the base alloy of hypocrisy”* (LINCOLN, A. 1855, citado por SLAUGHTER, A.M. *ut supra* Pág. 157).

punto de vista normativo, este enfoque resulta problemático porque al defender el retraso de las elecciones (en favor de la estabilidad y la seguridad regional), implícitamente se está tolerando y aceptando durante más tiempo la norma autoritaria y no democrática imperante en ese momento, en perjuicio de la soberanía popular. Y desde la perspectiva práctica, hay que tener en cuenta que la construcción de instituciones imparciales y eficaces puede requerir años o incluso décadas⁴⁰⁵ y durante ese período de tiempo, seguirá pendiente la tarea de decidir cómo han de ser creadas dichas instituciones. Y también hay un tercer aspecto problemático relativo a las identidades, pues siendo estos procesos dinámicos, pueden ser movilizadas para finalidades políticas, estableciendo de este modo la base de futuros conflictos étnicos o religiosos.

Esta crítica normativa continúa el planteamiento esbozado en el tradicional debate liberal sobre la imposición de límites a corto plazo para alcanzar el objetivo de la democracia a largo plazo; como dice John Rawls, “*the limitation of liberty is justified only when it is necessary for liberty itself, to prevent an invasion of freedom that would be still worse*”⁴⁰⁶. En su obra titulada “*A Theory of Justice*”, Rawls suscribe la posibilidad de no tolerar al intolerante - una opinión sustancialmente democrática - y acepta que es preciso tener determinados mecanismos para defender la democracia. Fox y Nolte resumen la posición de Rawls en los siguientes términos: “*despite the denial of liberty to a group of citizens, the fundamental organizing principles of justice according to Rawls are, in the end, well-served*”⁴⁰⁷. Pero cuando el punto de partida no es la libertad (sino una autocracia) el debate no puede limitarse a la dicotomía entre libertad *versus* falta de libertad, sino que debe también abordar el tema de las políticas que dan prioridad a la estabilidad y a la seguridad por delante de la apertura política, o viceversa.

En el equilibrio entre la estabilidad y la incertidumbre que conlleva la búsqueda del pluralismo político, las políticas occidentales tienden a centrarse en

⁴⁰⁵ Thomas Carothers recalca este extremo: “*The gap between barely beginning to have competent, impartial state institutions and having them in place and functioning well is enormous, and bridging it can take fifty years, a century, or even more*”. CAROTHERS, T. Vid *supra* Nota 389, Pág. 19.

⁴⁰⁶ RAWLS, J. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.

⁴⁰⁷ FOX, G.H. y NOLTE, G. Vid *supra* Nota 343, Pág. 18.

lo primero, independientemente de su retórica política, como si creyesen que cualquier proceso de democratización supone una incertidumbre demasiado elevada, un riesgo inaceptable (como demostró el caso de Argelia)⁴⁰⁸.

En palabras de Noah Feldman, la argumentación es clara: *“the legitimate fear that, as in Algeria, democracy might lead to Islamist politics has become a convenient partner to the cautious preference for stable autocracy and the steady flow of cheap oil”*⁴⁰⁹. De hecho, como no existe prueba alguna de que las políticas de democratización fomenten necesariamente la paz y la seguridad (cabe también incluir ejemplos en contra, como puede ser el actual conflicto sirio), muchos académicos están de acuerdo en que los procesos de democratización tienden por naturaleza a favorecer la aparición de conflictos⁴¹⁰ y temen la inestabilidad y la violencia política que puede traer consigo la apertura de un sistema autoritario. Sin embargo, al final, la elección es evidente: *“there is no doubt that [such] improvements in donor strategies will be futile unless donors are ready to prioritize good governance over short-term stability considerations in a manner in which actual political positions and actions are more consistent with political rhetoric”*⁴¹¹.

Además de las críticas anteriormente expuestas, hay otro factor que también dificulta la posibilidad de retrasar la celebración de elecciones: el ejercicio de la soberanía popular por parte del pueblo y la exigencia popular de que se celebren elecciones (consecuencia del auge de los principios democráticos en todo el mundo, como fue el caso de Iraq). En ocasiones es el propio pueblo quien exige elecciones rápidas tras el colapso de un gobierno no democrático, y entonces,

⁴⁰⁸ Aquellos casos en que se preveía un conflicto civil y violento motivaron que los gobiernos occidentales concluyeran que *“restoring stability—even if it authoritarian and undemocratic—matters more than either democracy or human rights. Stability, in other words, may count more than justice”*. IGNATIEFF, M. “Human Rights as Politics” en *Human Rights as Politics and Idolatry*. GUTMAN, A. (Ed.), Princeton University Press, Princeton, NJ, Pág. 25. Citado también por BEUTZ, M. Vid *supra* Nota 347. Molly Beutz prosigue, indicando que la capacidad de un estado de garantizar la estabilidad en su territorio sigue siendo la principal manera de medir su legitimidad.

⁴⁰⁹ FELDMAN, N. *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy*. Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2003, Pág. 10.

⁴¹⁰ Dietrich Jung los describe como *“conflict-prone nature of democratization processes”*. JUNG, D. Vid *supra* Nota 394.

⁴¹¹ SCHLUMBERGER, O. “Dancing with Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts”. En *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. JUNG, D (Ed.), Vid *supra* nota 394, Pág. 35.

¿cómo oponerse a la voluntad popular si el objetivo consiste en establecer un régimen democrático, donde precisamente, la soberanía reside en el pueblo? Carothers define este auge de la demanda popular de elecciones como un cambio normativo a nivel mundial, donde “*more and more people in the developing and post communist worlds view elections as the sole path for establishing the legitimacy of a government*”⁴¹². En definitiva, es la creciente influencia de la norma democrática⁴¹³ en los asuntos mundiales la que va erosionando en la práctica y en la teoría las justificaciones jurídicas y políticas para retrasar las elecciones; dichas elecciones, como argumentaremos más adelante, se pueden considerar un triunfo técnico, aunque no necesariamente conduzcan a un éxito político⁴¹⁴.

b) Gradualismo

El enfoque gradualista tiene un fundamento distinto: la construcción de las instituciones y las reformas del Estado de Derecho han de realizarse de forma simultánea a la apertura política (pero no antes). El gradualismo implica dar pequeños pasos en cada etapa, construir y desarrollar el marco institucional para el nuevo régimen sin precipitarse pero sin retrasar indefinidamente la celebración de elecciones; como sostiene Carothers, se trata de “*put off elections for at most several years to allow in-depth negotiations between contending political groups, so that the main political forces can get used to dealing with one another peacefully and agree on the rules of the game before potentially divisive elections are held*”⁴¹⁵. En este caso y durante un tiempo determinado, el régimen autocrático que estuviera en el poder podría negociar con los nuevos actores que están cobrando protagonismo (incluyendo grupos políticos religiosos) las reglas básicas del proceso electoral y político.

⁴¹² CAROTHERS, T. *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2006, Pág. 55.

⁴¹³ El capítulo 2 examina la norma democrática. Si bien la norma democrática dista mucho de ser reconocida como tal en todo el mundo, sí se reconoce su valor normativo en la UE, tanto interna (todos los estados miembros han de ser democracias) como externamente (las relaciones exteriores pueden quedar condicionadas en función de los valores democráticos del estado extranjero de que se trate).

⁴¹⁴ CHESTERMAN, S. *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*. Oxford University Press, Nueva York, 2005.

⁴¹⁵ CAROTHERS, T. Vid *supra* Nota 375, Pág. 25.

Aunque en un debate muy dinámico con Fukuyama, Mansfield, Snyder y Sherman⁴¹⁶, Carothers mantiene que la diferencia entre el enfoque de secuenciación y el gradualista consiste en algo más que una mera cuestión semántica, podemos aplicar la misma crítica normativa a ambos enfoques: mientras el primer enfoque (secuenciación) propugna el retraso de las elecciones hasta que se hayan implementado instituciones eficaces e imparciales y el Estado de Derecho (lo cual equivale a retrasar la democracia), para el segundo (gradualista) el Estado necesita una mínima capacidad funcional y el monopolio de la fuerza al tiempo que se van creando y desarrollando las instituciones. Incluso el propio Carothers admite que cuando el Estado ha colapsado o ha fracasado como consecuencia de un conflicto interno, el proceso de democratización debe esperar hasta que se construya el Estado.

En este sentido, el enfoque gradualista se asemeja en determinados aspectos al proceso por etapas planteado por Pildes al que hicimos referencia anteriormente, y se diferencia del enfoque de secuenciación sólo de forma relativa y no tanto en el principio normativo que lo justifica (tanto las debilidades normativas como las debilidades prácticas del enfoque de secuenciación se aplican igualmente al enfoque gradualista, con la única diferencia de la intensidad: de forma más relativa o menos absoluta en un caso que en otro).

El caso de Iraq dejó patente que además de las críticas normativa y práctica ya mencionadas, la justificación para retrasar elecciones es cada vez más difícil (tanto para los gobiernos nacionales como para actores internacionales que participen de algún modo en el Estado) como consecuencia de la norma democrática y la exigencia popular de convocar elecciones. En 2003, cuando la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA) que intervino en Iraq decidió nombrar a los encargados de redactar una constitución para Iraq, el Ayatolá Ali Sistani, clérigo Chií, promulgó una fetua de “*pura teoría democrática*”⁴¹⁷ criticando el plan estadounidense de nombrar redactores de la constitución y exigiendo la celebración de elecciones:

“First of all there must be a general election so that every Iraqi citizen – who is eligible to vote – can choose someone to represent him in a

⁴¹⁶ MANSFIELD, E.D. y SNYDER, J. Vid *supra* Nota 390.

⁴¹⁷ FELDMAN, N. “The Democratic fatwa: Islam and Democracy in the Realm of Constitutional Politics”, en *Oklahoma Law Review*, Núm.1, Vol. 58, primavera 2005.

foundational Constitution preparation assembly. Then the drafted Constitution can be put to a referendum”⁴¹⁸.

Como argumentaba Noah Feldman, Sistani estaba reclamando una democracia electoral y elecciones nacionales, y podía hacerlo porque podía combinar “*a preexistent institutional authority with a single, simple, and easily defended demand: if this is to be a democracy, where are the elections?*”⁴¹⁹. En este caso se trataba de un clérigo Chií quien indicaba a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas cómo debe funcionar una democracia y por dónde se debe empezar: un clérigo religioso presionando para celebrar elecciones políticas.

Cualquiera que sea el enfoque elegido, el camino hacia un régimen democrático puede resultar más o menos difícil según las circunstancias políticas, económicas, étnicas o históricas existentes en el lugar correspondiente. Lo que Carothers define como factores facilitadores o no facilitadores (es decir, el nivel de desarrollo económico, la concentración o diversificación de las fuentes de riqueza nacional, la existencia de divisiones en base a cuestiones de identidad, experiencia histórica con el pluralismo político y áreas no democráticas, etc.) son circunstancias que por sí mismas, propiciarán unas mejores condiciones o harán más difícil el camino hacia la democracia, independientemente del enfoque jurídico o político al que se atienda. En definitiva, es más probable que la apertura política sea contraproducente (que resulte en democracias no liberales, autocracias, desórdenes internos o conflictos étnicos) en aquellos países donde el Estado es débil y carece de legitimidad, no existen partidos políticos que representen adecuada y debidamente a la población, en los que esta se encuentra profundamente dividida o se identifica en su mayor parte en base a criterios étnicos (nacionales, raciales o religiosos), en países en los que las fuentes de riqueza pertenecen solamente a un sector de la población o donde existen profundas desigualdades sociales.

Existen al menos dos obstáculos a los que puede tener que enfrentarse un Estado para mejorar su nivel de pluralismo político. El primero es la falta de partidos políticos proclives a la democracia⁴²⁰ que cubran el escenario político y

⁴¹⁸ Citado por FELDMAN, N (en “*Sistani’s approved translation*”). Ibid., Págs. 5 y 6.

⁴¹⁹ Ibid., Pág. 8.

⁴²⁰ Especialmente en el mundo árabe, los partidos políticos están ausentes de la esfera política, en gran medida.

representen a todos los sectores de la población. El segundo es la inexistencia de un marco institucional y regulatorio para que se desarrollen dichos partidos políticos⁴²¹ (así como la falta de experiencia en la práctica del pluralismo político).

Como veremos más adelante, durante este período de transición se forman los partidos políticos y entre los temas a tratar, hay dos que revisten especial importancia. El primero: un gobierno débil (al menos en cuanto a su legitimidad) tendrá que decidir si excluir determinados partidos del nuevo escenario político, o permitir su participación pese a la amenaza (real o potencial) que plantean para las perspectivas de la democracia. El segundo: muy probablemente, los nuevos partidos políticos carecerán de la experiencia y la organización suficiente, y no tendrán los recursos necesarios, estructurales y financieros, para acometer la tarea participativa con cierto grado de confianza, mientras que aquellos grupos constituidos sobre la base de asociaciones religiosas ya organizadas y con un amplio respaldo social, lo tendrán más fácil a la hora de transformarse en partidos políticos y conseguir el apoyo suficiente. Estos pueden desempeñar un papel muy relevante si están bien organizados y cuentan con amplio respaldo social, en cuyo caso serán capaces de movilizar y vincular entre sí a gran número de personas⁴²², como defiende Michelle Angrist en su estudio sobre la formación de los partidos y la transformación de los regímenes en el moderno Oriente Próximo. Frente al creciente papel civil de partidos edificados sobre creencias religiosas, los autócratas tienen que elegir entre dejar que participen en el escenario político, o empujarlos hacia los márgenes – al radicalismo.

Si bien las diferencias observadas entre los enfoques de secuenciación y gradualista son de naturaleza más práctica que normativa (teniendo en cuenta que, bajo determinadas circunstancias, ambos defienden el retraso de la democracia y el establecimiento de una autoridad no democrática transitoria que eventualmente conduciría a un régimen democrático), el enfoque gradualista parece más recomendable porque cuanto menos tiempo convivan autocracia y Estado de Derecho, menos podrá la autoridad justificar la necesidad de su papel por el buen

⁴²¹ ZEEUW, J. de y GOOR, L. van de. “Conclusion”, en *Promoting Democracy in Postconflict societies*. ZEEUW, J. de y GOOR, L. van de (Ed.), Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado, 2006.

⁴²² ANGRIST, M.P. Vid *supra* Nota 352.

fin de un próximo régimen democrático (por ejemplo, el régimen militar impuesto en Egipto que depuso el gobierno de los Hermanos Musulmanes). Cuanto más corto sea este plazo, mejor. Se trata simplemente de procurar evitar el abuso y la corrupción del poder (*“el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”*, como dictaminó Lord Acton)⁴²³.

Aun así, el hecho de que podamos hallar motivos normativos para retrasar unas elecciones no implica que debamos optar por la estabilidad antes de la incertidumbre que representa la apertura política, ya que el retraso debe ser tan corto como sea posible. Desde luego, en esta situación las condiciones políticas, económicas y de seguridad cobran más importancia que nunca, e incluso se podría afirmar que su relevancia supera las consideraciones de tipo normativo. No obstante, habría que contraponer el enfoque sustantivo de la democracia con el procedimental, para así determinar si *“[the] long-term survival of democratic institutions outweighs short-term deprivation of political rights to anti-democratic actors”*⁴²⁴.

Incluso si defendemos el enfoque gradualista (y la propuesta de etapas de Pildes) y aceptamos una definición sustantiva de la democracia, necesitamos tratar esta cuestión de manera restrictiva, es decir, aceptar que retrasar la celebración de elecciones no se puede justificar en base a la ausencia de condiciones generales de tipo institucional, social, político y económico (salvo si se han producido casos excepcionales de guerra civil reciente, conflictos étnicos internos, etc., como indicamos antes, aunque incluso en estos casos la presión popular requiera que se celebren elecciones). Sin embargo, es frecuente que durante los primeros pasos hacia un proceso político electoral desde una sociedad en conflicto o controlada por un régimen autoritario, grupos anteriormente violentos o terroristas, partidos que defienden posiciones de odio⁴²⁵ o de identidad basada en la etnia, la religión o

⁴²³ Esto quedó ilustrado en el caso de Pakistán: durante más de 8 años, Pervez Musharraf utilizó la celebración de elecciones como excusa para declarar el estado de emergencia, mientras expresaba en público su compromiso de restaurar un auténtico gobierno democrático. Finalmente, tras las elecciones de 2008 en que su partido perdió con un gran margen, Musharraf aceptó colaborar con el nuevo Parlamento y las fuerzas de oposición.

⁴²⁴ FOX, G.H. y NOLTE, G. Vid *supra* nota 343, Pág. 2.

⁴²⁵ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) indica que los Estados *“declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la*

la cultura, o partidos con conexiones terroristas, se transformen en partidos políticos y utilicen el sistema político para adquirir legitimidad, además de recursos económicos y poder electoral.

En una democracia estable que se defiende a sí misma, este problema lo abordaría el Estado mediante los mecanismos *ex ante* y *ex post* que se apoyan en la Ley e instituciones existentes, con el fin de prohibir la participación de fuerzas antidemocráticas en el escenario político / electoral; ahora bien, parece razonable pensar que en ausencia de tales mecanismos, a falta de un Estado fuerte y con plena legitimidad, la posibilidad de precipitarse a celebrar elecciones abiertas con la amenaza de partidos antidemocráticos que luchan por el poder y propugnan la violencia, el odio étnico o defienden el establecimiento de un nuevo régimen sólo basado en la voluntad de un determinado sector de la población, puede obligar a reconsiderar la conveniencia de celebrar elecciones, incluso aunque nos hallemos bajo un orden estable y autoritario. En tal caso, el Estado debería tratar de prohibir la participación de partidos políticos antidemocráticos en el proceso electoral, y proporcionar incentivos⁴²⁶ que fomenten la moderación política y la creación de partidos que representen a quienes antes se identificaban con los partidos radicales, obteniendo su apoyo. Pero si no hay un Estado considerado legítimo, o si este no posee el monopolio de la fuerza, ¿cómo podrá hacerlo?⁴²⁷

En las etapas iniciales de transición o de apertura, más democratización y competencia política abierta pueden conducir al resultado equivocado. Es preciso establecer un límite a la democratización en esta etapa inicial, un límite para el bien de la sociedad y del proceso que se inicia, y que esté fundamentado en el concepto sustantivo de democracia. Sin embargo, cualquier restricción de este tipo acarreará problemas y contradicciones tanto teóricas como prácticas. Cualquier límite a la democratización es una equivocación desde un punto de vista

ley”. Artículo 4, CERD, en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/ICERDManual_sp.pdf. El artículo 1 de la Convención CERD define la discriminación racial incluyendo las distinciones basadas en motivos de “raza, color, linaje u origen nacional o étnico”.

⁴²⁶ Como expondremos en la Parte II de esta tesis, las políticas de la UE, para ser eficaces, deben incluir un adecuado equilibrio de condiciones e incentivos, como explicó Ziya Önis, citado por YILMAZ, H. “External-Internal Linkages in Democratization: Developing an Open Model of Democratic Change”, en *Democratization* Vol. 9, Núm. 2, verano 2002, Pág. 73.

⁴²⁷ En algunos países, amplios sectores de la población apoyan a grupos violentos no solo porque proporcionan armas o la promesa de una vida mejor, sino también escuelas, servicios sociales y de salud, etc., sustituyendo en cierto modo el papel del estado.

puramente normativo; el límite debe ser solo a corto plazo⁴²⁸ y en Estados autocráticos, los partidos religiosos que antes se consideraban no aptos para la democracia (en el sentido occidental) pueden constituir la forma más legítima de representación política de la voluntad popular.

En las democracias estables, la línea roja la marcan el Estado de Derecho y las instituciones existentes, pero si nos referimos a un estado de transición, que aún no es democrático, ¿necesitamos aceptar entonces que es preciso contar con un mínimo de Estado de derecho y de instituciones establecidas antes de celebrar elecciones? O, ¿podemos encontrar otros actores que vengan a cubrir la falta de legitimidad del Estado y las carencias institucionales? Ello puede compensarse en parte (o al menos moderadamente) mediante un apoyo fuerte, eficaz y real procedente de la esfera internacional en los planos jurídico, económico y político.

Ningún actor internacional podrá sustituir la voluntad popular, al Estado y al pluralismo político, pero la comunidad internacional puede aportar legitimidad y reconocimiento⁴²⁹, así como apoyo financiero, asistencia y orientación política, de modo que al menos, intente hacer frente a las deficiencias y limitaciones del proceso correspondiente. Y la comunidad internacional no puede dejar de anticiparse a estas cuestiones, aunque para ello sea necesario trabajar con fuerzas sociales y políticas locales (con miembros de la oposición, e incluso con miembros del gobierno en el poder en ese momento, mediante una asistencia a los partidos políticos estratégicamente planificada) y todo ello, sin esperar a que el tirano quede desprovisto de su poder.

⁴²⁸ La historia de los EEUU nos aporta un buen ejemplo de lo contrario: en 1782, cuando corrió la voz que George Washington iba a ser declarado rey del recién fundado país, el interesado negó tal posibilidad. “*Cuando se filtró al mundo lo que había contestado Washington, un experto en la materia de categoría, nada menos que el propio rey inglés Jorge III, según dicen, comentó que si Washington se resistía al manto monárquico de armiño y se retiraba, como siempre dijo que haría, entonces, sería “el hombre más grande del mundo”*”. Descripción y cita extraídas de ELLIS, J.J. *His Excellency. George Washington*. First Vintage Books, Nueva York, Noviembre 2005, Pág. 139 (traducción del autor).

⁴²⁹ Como dice Robert Springborg, estos partidos buscan la legitimidad y el reconocimiento, tanto nacional como internacionalmente. Springborg indica que “*to protect themselves against autocratic regimes or not fully institutionalised democratic or quasi-democratic ones, they need broader recognition and the legitimation such recognition provides. Entering into direct dialogue with the EU, even informally, provides some measure of that recognition and thus legitimation*”. SPRINGBORG, R. “Political Islam and Europe Views from the Arab Mediterranean States and Turkey”. *En Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*. EMERSON, M. y YOUNGS, R. (Eds.) Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2007, Pág. 172.

La teoría emergente de la norma democrática no afirma que la práctica y la *opinio iuris* colectivas reconozcan hoy día la existencia de algún tipo de obligación jurídica de los Estados y las organizaciones intergubernamentales para aprobar medidas concretas de promoción de la democracia, pero sí piensan los autores que defienden esa teoría que la “*legal door is now open to determined efforts to spur democratization, and that the failure to do good everywhere should not be seen as a bar to doing good anywhere*”⁴³⁰. Y si para la UE la promoción de la democracia es un pilar básico de su acción exterior, debe defenderla y ejercer esta labor con buen criterio, para lo cual debe proporcionar justificaciones normativas cuando no fomenta la democracia allí donde no quiere o no es capaz de promoverla con medidas adecuadas. Independientemente de las escasas probabilidades de éxito, la comunidad internacional debe buscar la base jurídica para poder ayudar a partidos políticos⁴³¹.

c) Factores externos en la política de partidos: los efectos de la globalización

Para la profesora Sheri Berman, la idea de un camino gradual y progresivo hacia la democracia (en varias etapas, en fases sucesivas o de forma gradual) supone una quimera. La mayor parte de las democracias, según esta autora, resultan de revueltas, luchas, conflictos e incluso violencia. Pero en lugar de considerar que estos son hechos que obstaculizan la democracia, los considera “*integral parts of the long-term processes through which nondemocratic institutions, elites, and cultures are delegitimized and eventually eliminated, and their democratic successors forged*”⁴³². En opinión de Berman, la historia le da la razón: desde finales del siglo XVIII, la mayor parte de las democracias resultaron de procesos a menudo desordenados, confusos y poco atractivos. Si en el caso de Francia, prosigue la autora, le costó “*150 years and significant amounts of*

⁴³⁰ FOX, G.H. y ROTH, G. (Ed). *Democratic Governance and International Law*. Cambridge University Press, 2000, Pág. 13.

⁴³¹ Sobre la responsabilidad de la Comunidad Europea (o de la UE) como organización internacional, ver TALMON, S. “Responsibility of International Organizations: Does the European Community require special treatment?” en *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter*. RAGAZZI, M (Ed.), Martines Nijhoff Publishers, Leiden, Holanda, 2005.

⁴³² BERMAN, S. “How Democracies Emerge. Lessons from Europe”, en *Journal of Democracy*, Vo. 18, Núm. 1, Enero 2007, Pág. 38.

*violence to achieve a set of stable and successful democratic institutions, why should democracy be expected to consolidate itself in many other parts of the world within just a few years?”*⁴³³.

Quizás no podamos contradecir la visión histórica de Berman, pero ¿se puede comparar el nacimiento de una democracia a finales del siglo XVIII con una nueva democracia en el momento álgido de la globalización⁴³⁴, el DI y la norma democrática⁴³⁵? Aunque no estemos ante una comunidad mundial de naciones y ciudadanos⁴³⁶, los actuales procesos democráticos (vs. los del siglo XVIII) se enmarcan en un entorno caracterizado por el ascenso del DI y especialmente de los valores democráticos y de derechos humanos, junto con otros muchos valores y factores transfronterizos no existentes hace doscientos años incluyendo, entre otros, el apoyo de las diferentes instituciones internacionales hacia la promoción de la democracia. Y estos factores no solo pueden disminuir la probabilidad de que estallen incidentes violentos transfronterizos (aunque estallen, como se demuestra continuamente), sino que de hecho, mejoran las posibilidades de que se produzcan cambios pacíficos, graduales y progresivos. En el mundo actual es imposible comprender las políticas de promoción a la democracia y la ayuda internacional a partidos políticos sin tener en cuenta los efectos de la globalización⁴³⁷.

A pesar de ello, el progreso y la evolución de la primavera árabe no hacen más que confirmar la dificultad de estos procesos, pues con o sin globalización (que es una de las causas de las revueltas de 2010 - 2011), no ha surgido ninguna democracia ni pacíficamente ni por medios violentos (con la excepción del proceso actualmente abierto en Túnez), y uno de los partidos políticos islámico

⁴³³ Ibid., Pág. 39.

⁴³⁴ Para un análisis europeo de los efectos de la globalización sobre la democracia, véase BOGDANDY, A.V. “Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law” en *European Journal of International Law*, Vol. 15, Núm. 5, 2004.

⁴³⁵ Francis Fukuyama sostiene, en contra de Berman (como admite ella en su última nota al artículo que firma en la Revista *Journal of Democracy* antes citado), que hay diferencias notables entre la lucha europea por la democracia en el siglo XVIII y la situación actual.

⁴³⁶ El Capítulo 2 de esta tesis expone las diferencias entre sociedad y comunidad internacional, y considera, como admite H. Bull, que el actual sistema internacional posee algo de las tres tradiciones de la sociedad internacional – la Hobbesiana, la Grociana y la Kantiana.

⁴³⁷ BURNELL, P. “Globalising party politics in emerging democracies” en *Globalising Democracy. Party Politics in emerging democracies*. BURNELL, P. (Ed.), Routledge, Nueva York, 2006, Pág. 9.

que llegó al gobierno – los Hermanos Musulmanes de Egipto – fue posteriormente depuesto por el ejército⁴³⁸; de hecho, hasta ahora, la apertura política ha conducido a divisiones sectarias y al crecimiento de las organizaciones islamistas, y según el Informe Mundial de Freedom House correspondiente al año 2014, países de mayoría musulmana como Egipto, Argelia o Siria (en este caso con contienda civil) continúan padeciendo un importante retroceso en sus libertades, resultando todo ello en el estancamiento político de Oriente Próximo⁴³⁹. Sin embargo, a pesar de este retroceso, con la creciente globalización aumentan las posibilidades de alcanzar con éxito la apertura política.

Para Berman, aquellos que toman decisiones políticas sobre la promoción democrática deben escoger entre dos alternativas (ambas pesimistas): 1) pueden desentenderse de cualquier posible progreso y desarrollo gradual para crear un régimen democrático (por ejemplo, es lo que ha hecho (por omisión) la comunidad internacional, y especialmente los EEUU en Pakistán en los últimos años), o 2) pueden aceptar las escasas posibilidades de éxito de la progresiva aplicación de un régimen de ese tipo, reconocer que los esfuerzos externos solo tienen una influencia marginal y que pueden ocurrir desórdenes, y proporcionar no obstante apoyo, en la medida de sus posibilidades⁴⁴⁰.

En las páginas siguientes se presentan argumentos que defienden que la influencia sólo marginal de los esfuerzos externos con el propósito de ayudar a partidos políticos puede resultar esencial para la posibilidad de establecer democracias en regímenes autocráticos, estando el éxito del pluralismo político influido por la creciente globalización. Hemos de proceder con cautela, ya que incluso Berman y Carothers, que admiten el ascenso de la norma democrática, opinan sin embargo que el papel de actores externos en la democratización de cualquier Estado, sea cual sea, sigue siendo bastante limitado⁴⁴¹.

⁴³⁸ A este respecto, véase SPRINGBORG, R. Vid *supra* nota 429, Págs. 169-170.

⁴³⁹ Ver informe de 2015, en <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015>, y <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/regional-trends>. Ver también PUDDINGTON, A. *Freedom in Retreat: Is the Tide Turning? Findings of Freedom in the World 2008*. Freedom House, 2008.

⁴⁴⁰ BERMAN, S. Vid *supra* Nota 432.

⁴⁴¹ Según David Miller, Michael Walzer opina que “*it is always wrong for outside agents to attempt to dictate some uniform solution—whether these agents are heroic philosophers or lawyers clutching charters of rights or imperial powers imposing “civilization” on barbarians or well-meaning liberals seeking to spread democracy worldwide*”. En WALZER, M. *Thinking*

a') Globalización de la política de partidos

Cuando habla de la globalización de la política de partidos, Peter Burnell⁴⁴² se refiere a tres temas: primero, a la proliferación de formas de actividad política basadas en los partidos, así como la proliferación de partidos políticos, estando ambos fenómenos relacionados con la gobernanza democrática; segundo, a los esfuerzos de organizaciones extranjeras e internacionales encaminados a fomentar la formación de nuevos partidos o reforzar los existentes, consolidando las prácticas y normas de la democracia liberal entre los partidos existentes en democracias emergentes; y, tercero, a los efectos de ciertos aspectos de la globalización – integración económica, participación institucional, etc. – en las democracias participativas.

Conforme proliferan los sistemas participativos en otras regiones, las experiencias europeas y sus modelos de partidos devienen menos útiles y probablemente más obsoletos; cuando inicialmente, los valores occidentales se expanden hacia regiones no occidentales, han de adaptarse a cada contexto y circunstancia porque la política de partidos no puede quedar aislada de la sociedad civil y sus circunstancias particulares. En lugar de asistir a un proceso de asimilación, podemos observar un proceso de individualización, en que cada Estado define y utiliza la política de partidos a su propia manera; y a menudo ello no coincide con la forma occidental. Como se argumenta en el capítulo 2, apartado 2, de esta tesis, son muy diversos los razonamientos y las doctrinas relativas a la interacción entre el Islam político y la política de partidos o a la adaptación de esta política al Islam, y aún está por probar si el Islam político puede o no ajustarse a los principios habituales de una democracia liberal y el pluralismo político. Hoy en día, pese a todo, buena parte de los académicos de los campos del DI, la Ciencia Política y las RI reconocen la influencia, por muy marginal que pueda ser, de los factores internacionales en los procesos de democratización en términos generales, y en la política de partidos específicamente.

Pero aunque la globalización difunda valores democráticos, también tiene efectos negativos: a medida que transfiere el poder del Estado a fuerzas

Politically, Essays in Political Theory. MILLER, D (Ed.) Yale University Press, Nueva York, 2007.

⁴⁴² BURNELL, P. Vid *supra* Nota 437, Pág. 1.

supranacionales (proceso de desnacionalización), disminuye el monopolio de legitimidad del Estado⁴⁴³, se reduce su margen de responsabilidad y le proporciona argumentos y excusas para justificar acciones o decisiones de las que, de otra forma, sí sería responsable⁴⁴⁴. Es frecuente que las fuerzas políticas empleen y manipulen la globalización y los factores internacionales, de forma que el problema al que se enfrentan es que otros actores les pueden criticar por ser insuficientes o por excederse; por ejemplo, imponer el constitucionalismo, como expone N. Feldman, “*goes too far in pressuring local elites to accept arrangements they would not otherwise adopt on their own*”⁴⁴⁵. Mientras, en el caso de los partidos políticos que se formaron en Bosnia durante la primera década del siglo XXI (muchos de ellos con base en criterios étnicos), se puede considerar que la intervención internacional no fue suficiente, y que ello es una de las causas de los problemas que luego surgieron en Bosnia en el año 2008.

Además, el contexto internacional en que se desarrolla la política islámica desde los ataques de Al-Qaeda del 11 de septiembre del año 2001, según sugiere Graham Fuller, es cada vez más negativo⁴⁴⁶. La presencia de fuerzas estadounidenses en la región árabe, la intervención en Iraq, el empeoramiento del conflicto palestino, los problemas en Afganistán e Iraq ocupados, etc., todos estos factores han conducido al auge de los sentimientos anti-americanos y anti-occidentales en la zona. Graham Fuller añade que en lugar de ocurrir estos hechos en un ambiente de aislamiento, el mundo árabe se mueve en una atmósfera y un entorno tensionado y negativo que no tiene precedente en la historia moderna de Oriente Próximo. Paradójicamente, el auge de los sentimientos anti-americanos y anti-occidentales a consecuencia de las políticas occidentales en la región produce un efecto doble: aumenta la resistencia contra la globalización, pero también

⁴⁴³ Para P. M. Dupuy, la globalización muestra “*a new sort of transnational flow that seems in its turn to render the state passé. Just as the state has to date not been able to dampen the mood swings of financial markets or the strategies of multinationals, nor can it stop the 'information highway'. National or even international regulations are largely powerless to cancel out the 'planetarization' of Information through the Internet*”. DUPUY, P.M. “International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization. General Conclusions” en *European Journal of International Law*, 9, 1998, Pág. 282.

⁴⁴⁴ BURNELL, P. Vid *supra* 437, Págs. 27-36.

⁴⁴⁵ FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 403, Pág. 882.

⁴⁴⁶ FULLER, G. “*Islamists and Democracy*” en *Uncharted Journey*, CAROTHERS, T y OTTAWAY, M (Eds.). Vid *supra* Nota 389.

fortalece la integración de los islamistas a través de las fronteras del mundo musulmán.

En general, sigue habiendo diferentes interpretaciones sobre cómo funciona la interacción entre globalización e intereses extranjeros en buena parte del mundo de mayoría musulmana. Según Holger Albrecht y Oliver Schlumberger⁴⁴⁷, en su estudio de la influencia de fuerzas externas en la política árabe, es frecuente que los académicos recalquen la vulnerabilidad del mundo árabe, pero no consiguen comprender que los intereses y las políticas occidentales para con esta región han distado mucho de ser homogéneos, e incluso han llegado a ser mutuamente excluyentes. Estos autores señalan cuatro intereses políticos distintos y excluyentes: el apoyo a Israel, especialmente en lo relativo a cuestiones de seguridad; el mantenimiento de la estabilidad política en la región con el fin de garantizar el flujo de petróleo; la liberalización de las economías árabes; y, finalmente, la exportación de los valores políticos occidentales – democracia y derechos humanos. “*To achieve these contradictory interests is an attempt at squaring the circle*”⁴⁴⁸, afirman estos autores. Es difícil entender la interrelación entre estos cuatro intereses, pero las decisiones de la UE cuando asume que no puede luchar por los cuatro al mismo tiempo, se basan en una elección racional de intereses⁴⁴⁹ de tal forma que la democracia y los derechos humanos quedan en último lugar de las cuestiones a considerar.

b') Efectos de la globalización en partidos políticos islamistas

La globalización también ha influido en la política y en la formación de partidos políticos islamistas. En las páginas siguientes centraremos el análisis en dos efectos de la globalización en el mundo de mayoría musulmán, que pueden parecer contradictorios: por un lado, el resentimiento cada vez mayor hacia la

⁴⁴⁷ ALBRECHT, H y SCHLUMBERGER, O. ““Waiting for Godot””: Regime Change Without Democratization in the Middle East”, en *International Political Science Review* (2004), Vol. 25, No. 4.

⁴⁴⁸ Ibid., Pág. 384. Robert Springborg usa la misma terminología (“*to square the circle*”) en *Political Islam and Europe Views from the Arab Mediterranean States and Turkey*. Vid *supra* nota 429.

⁴⁴⁹ Esto refleja que el entendimiento europeo del DI es similar al americano, sobre la base de las decisiones de intereses racionales (“*rational choice perspective*”), aunque su retórica y los principios del tratado europeo digan lo contrario. Vid KEOHANE, R. O. “Rational choice theory and International Law: insights and limitations”, en *Journal of legal studies*, Vol. XXXI, 2002, págs. 307-319.

dominación extranjera, la ocupación o la difusión de valores occidentales, y por otro lado, el auge del arabismo y el islamismo. Hasta cierto punto, el mundo árabe rechaza la globalización procedente de Occidente, pero acepta aquella que procede del propio mundo musulmán. El Islam también tiene vocación universal⁴⁵⁰.

En muchas áreas del mundo musulmán crece el resentimiento hacia la dominación y las creencias extranjeras. Cuando políticos europeos o americanos intentan imponer sus creencias en un país de mayoría musulmana (algunos han llegado a sugerir que se trata tan solo de exportar principios y normas de funcionamiento), es normal la reacción de ajenidad respecto de esta imposición y su oposición a las ideas y valores que les tratan de imponer. En este contexto, lo ajeno significaría lo no musulmán.

Por ejemplo, en asuntos constitucionales, en muchas ocasiones Occidente ha intentado imponer sus normas como las únicas que tienen validez, sin preocuparse de las particularidades del Estado de que se trate, ya sea en el plano religioso, histórico, socio-económico o político. Pero como puso de manifiesto el caso de Iraq antes citado, los iraquíes rechazaron el laicismo propugnado por los americanos y exigieron un Estado donde la religión desempeñara un papel relevante en la esfera pública, aunque no implicara la imposición de la ley islámica, la Sharia. Son dos los efectos principales de esta reacción contraria: en primer lugar, permite a los autócratas justificar sus acciones y decisiones como una defensa ante la intervención y el intento de imposición de ideas extranjeras (legitimando así el poder del autócrata). En este sentido, los autócratas culpan al capitalismo, a otros Estados o a instituciones internacionales de su propia falta de desarrollo, su pobreza, sus crecientes niveles de desempleo o cualquier situación económica o social incómoda de la que puede ser responsable el gobierno local. En resumen, proporciona a los autócratas un instrumento para reducir su responsabilidad ante los ciudadanos, culpando de todo ello a las fuerzas extranjeras.

En segundo lugar, en aquellos Estados en los que el resentimiento por la intervención extranjera es elevado, el Estado, los partidos o las asociaciones que reciben ayuda o apoyo del extranjero son criticados, tachados de anti-musulmanes

⁴⁵⁰ Ver, por ejemplo, *Islamic Declaration of Human Rights*, de 1981. Se puede localizar en <http://www.alhewar.com/ISLAMDECL.html>.

y aislados. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la ayuda a los partidos políticos es un asunto extremadamente sensible⁴⁵¹, y que incluso si la ayuda es marginal, existe el riesgo de que se use como justificación para políticas, medidas o acciones, o como instrumento para restar legitimidad a la causa de quien la recibe. Así lo expresa Oliver Schlumberger:

*“Foreign funding bears the danger of delegitimizing groups that were originally rooted within local society precisely because Western aid has come to be seen, among large parts of the population, as a mere instrument for the exercise of foreign influence and for the promotion of neo-imperial Western interests such as geostrategic aims, creating and securing export markets, and securing constant resource flows to the industrialized world (oil and gas)”*⁴⁵².

En definitiva, en lugar de fortalecer su causa, la ayuda extranjera termina debilitando al Estado o al partido que la recibe ante la opinión de la población, reduciendo pues el respaldo de la sociedad civil hacia esas instituciones.

Y la ayuda extranjera es todavía más sensible cuando se fija en función de la ideología política. En tal caso, se ve fácilmente envuelta en *“internal debates over outside intervention and can muddy local political waters by leading some parties to be accused of being Western lackeys or giving citizens the exaggerated impression that their country’s electoral outcomes are influenced by powerful outside actors”*⁴⁵³. La paradoja es que mientras se rechaza a los extranjeros, los partidos políticos siguen necesitando su ayuda y sus recursos para organizarse y estructurarse. Así pues, por sus características y defectos, la ayuda extranjera a los partidos les arrincona y les obliga a elegir entre (a) seguir las reglas del juego de la democracia occidental y recibir su ayuda, pero perdiendo respaldo social, o (b) no recibir ayuda extranjera alguna y conseguir legitimidad popular, pero con escasos recursos y una deficiente estructura organizativa.

Es lógico que frente a estas dos alternativas, los actores regionales oigan hablar a Occidente de “promoción de la democracia” o “asistencia internacional”

⁴⁵¹ Ver CHESTERMAN, S. “Imposed Constitutions, Imposed Constitutionalism and Ownership”, en *Connecticut Law Review*, Vol. 37, 2004-2005, Pág. 948.

⁴⁵² SCHLUMBERGER, O. Vid *supra* Nota 411, Pág. 45.

⁴⁵³ CAROTHERS, T. “Examining international political party aid”, en *Globalizing Democracy* BURNELL, P (Ed.). Vid *supra* Nota 437, Pág. 80.

con mucho recelo. En Oriente Medio las políticas occidentales en la región se interpretan como una continuación del colonialismo histórico⁴⁵⁴, pues en las mismas siguen viendo la experiencia del colonialismo y critican los esfuerzos occidentales por exportar e imponer sus ideas sin tener en cuenta los factores locales. Un sondeo del año 2004 realizado en seis estados árabes, que usó Dietrick Jung en su estudio sobre la democratización de Oriente Próximo, dio como resultado que la mayor parte de los encuestados rechazaban la idea de que la política exterior de Estados Unidos se guiara por valores y principios democráticos; al contrario, estos percibían que dicha política estaba alineada con el interés propio, tanto económico como estratégico, de los Estados Unidos de América⁴⁵⁵.

d) Arabismo e Islamismo

Como rechazo a la globalización procedente del mundo occidental, crecen el Arabismo e Islamismo. En un estudio acerca de los efectos de estos movimientos (transnacionalismo, o nacionalismo transfronterizo) sobre la democratización, Thomas Scheffler afirmaba que ambas fuerzas, si bien feroces competidoras en algunas etapas, obtienen sus energías políticas de una amplia y muy arraigada aversión hacia la dominación extranjera⁴⁵⁶. Esto significa que la ayuda exterior a los partidos políticos no es comúnmente bien recibida y continuará siendo así, a no ser que se alcance un enfoque estratégico más sensible. En las últimas décadas ha crecido el Islamismo transnacional: en los años 60 y 70 de siglo pasado, el Panarabismo y el Islamismo obedecían principalmente al liderazgo de fuerzas laicas, pero desde entonces, las asociaciones islamistas han cobrado fuerza e importancia.

Este auge del Islamismo se debe, entre otras muchas causas, a las redes transnacionales de movimientos islamistas, a las políticas desde las raíces hacia arriba que han desarrollado y al hecho de que la mayor parte de organizaciones de

⁴⁵⁴ JUNG, D. "Democratizing the Middle East: A Means of Ensuring International Security or an End in Itself?" en *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. JUNG, D (Ed.), Vid *supra* nota 394, Pág. 179.

⁴⁵⁵ Ibid., Pág. 179. La encuesta a la que se refiere el autor es de 2004 (de Zogby International y la Universidad de Maryland).

⁴⁵⁶ SCHEFFLER, T. "Who's Afraid of Transnationalism? Arabism, Islamism and the Prospects of Democratization in the Arab East", en *Democratization and Development. New Political Strategies for the Middle East*. JUNG, D (Ed.), Vid *supra* nota 394.

base y actores no estatales de la región poseen un trasfondo religioso importante⁴⁵⁷. Con estas redes que van creciendo, aumenta la influencia del Islam entre distintos países y ello le obliga a adoptar políticas más abstractas que luego permitan aplicarse en uno y otro país según las condiciones particulares del área correspondiente. En este sentido, para Scheffler el Islamismo no impide que estos partidos adapten sus políticas a la estructura institucional del Estado correspondiente, actuando pues como legítimas fuerzas estatales. Sostiene además que no es posible pensar en la democratización sin comprender la fuerza del Islamismo transnacional⁴⁵⁸. Arabismo e Islamismo son compatibles con el auge de los partidos políticos nacionales, a menos que estén dirigidos y guiados por enemigos del Estado. De hecho, como expondremos más adelante, para poder implantar con éxito un régimen democrático, la sociedad civil debe aceptar los principios democráticos, y esta aceptación no puede imponerse desde fuera. Es la sociedad quien debe aceptarlos, partiendo de su base, de abajo hacia arriba, con ayuda de organizaciones formadas en el nivel de la sociedad civil: hablamos de política de base.

Si la sociedad civil en el mundo musulmán suele articularse principalmente en torno a organizaciones islámicas, entonces es contraproducente dirigirse a esas sociedades civiles con un concepto equivocado o malentendido de laicismo occidental. Como pone de manifiesto el análisis de Thomas Scheffler sobre transnacionalismo, cualquier forma de asistencia democrática que no tome en serio la cultura islámica local, está condenada al fracaso; cualquier teoría o justificación que intente hacer de la religión la única variable o condición para explicar la situación social y política de países de mayoría musulmana, es una visión limitada y necesariamente parcial. No parece posible ignorar la variable de la cultura islámica.

De hecho, algunas organizaciones civiles – organizaciones islámicas que sustituyen al Estado a la hora de proporcionar servicios de bienestar⁴⁵⁹ social:

⁴⁵⁷ JUNG, D. Vid *supra* nota 394, Pags. 185-186.

⁴⁵⁸ SCHEFFLER, R. Vid *supra* nota 456, Pág. 73.

⁴⁵⁹ De hecho, Hamas, por ejemplo, se fundó en los años 1980 como organización social basada en su papel caritativo, y posteriormente se ha transformado en un movimiento de resistencia con un brazo terrorista que también ha cuajado en un partido político.

*“often transcend ethnic, social, and tribal boundaries and provide social networks on which large parts of the population rely in organizing their everyday lives. Consequently, the indigenous political discourse is currently deeply molded by Islamic symbolism. In order to promote democracy in the region, understanding this is necessary to obtain a hearing within the framework of this indigenous discourse. The modern Middle East is also a religious Middle East”*⁴⁶⁰.

El transnacionalismo islamista, como indicó Fred Halliday, es *“unquestionable: it has existed in some form through history, was reconstructed by Schultz’s ‘Islamic public’ in the nineteenth and twentieth centuries and has found a third form in the era of mass migration and the Internet from 1980s onwards”*⁴⁶¹. Sin embargo, aunque en este sentido el Arabismo y el Islamismo no se pueden ignorar ni eludir, lo cierto es que han desalentado a Occidente a la hora de presionar en favor del pluralismo político en la región⁴⁶², y esta tendencia ha sido recibida con el beneplácito de los dictadores árabes que temían victorias islamistas.

C) El papel de los actores externos: los problemas de la ayuda oportunista

Antes de discutir sobre la conveniencia de estandarizar o de individualizar la ayuda internacional a partidos políticos, podríamos agrupar el papel de los actores externos en un proceso democratizador en base a dos criterios, la participación y relevancia de los actores extranjeros en un asunto de carácter nacional, y el momento temporal de la ayuda correspondiente.

Conforme al primero de estos criterios, tendríamos tres subcategorías⁴⁶³:

(a) Un primer grupo, en el que incluiríamos aquellos que consideran que los actores externos no deben desempeñar ningún tipo de papel. En esta primera interpretación, entenderíamos que el proceso democratizador sólo incumbe al

⁴⁶⁰ JUNG, D. Vid *supra* Nota 454, Pág. 185-186.

⁴⁶¹ HALLIDAY, F. *The Middle East in International Relations. Power, Politics and Ideology*. Cambridge University Press, 2005. Pág. 241.

⁴⁶² FULLER, G. Vid *supra* Nota 446, Pág. 37

⁴⁶³ Esta es una clasificación simplificada, sin considerar elementos moderadores de cada una de estas subcategorías.

Estado (aspecto únicamente nacional) y se trata del derecho de libre determinación. Es una percepción Westfaliana y de realismo político sobre el mundo.

(b) Un segundo grupo propugnaría que los actores externos pueden y deben desempeñar un papel destacado, de liderazgo, imponiendo estándares constitucionales y exportando principios (sus propios principios democráticos). Se trataría de un punto de vista más afín al orden neoconservador de Estados Unidos.

(c) Y un tercer grupo defendería un papel secundario pero esencial de fuerzas externas en un proceso democratizador, y remarcaría la ayuda, asistencia y legitimidad que podría aportar al proceso correspondiente⁴⁶⁴.

La segunda categorización identifica a los actores según el momento en que intervienen: (i) ex-ante, cuando todavía hay un gobierno no democrático en el poder (por ejemplo hoy en día en países como Cuba, Irán, Siria, Egipto, Venezuela, Palestina, etc.), período durante el cual se podría prestar ayuda a las fuerzas de la oposición y asistencia social, por ejemplo, o (ii) ex-post, tras la destitución del gobierno no democrático como consecuencia de muerte, revuelta popular (Ucrania, Egipto), intervención militar (Iraq o Afganistán) o la transición voluntaria a un sistema político plural. La mayor parte de la doctrina jurídica relativa a la primera etapa (ex-ante) se centra en la intervención humanitaria pro-democrática, mientras que los autores que se refieren a la segunda etapa (ex-post) analizan los métodos de supervisión de elecciones, la redacción de la nueva constitución o el constitucionalismo impuesto, las normas administrativas, la distribución del poder, la revisión judicial, la construcción de las instituciones o el Estado de Derecho. Sobre los partidos políticos, queda mucho por escribir. En cualquier caso, esta subcategoría, que tendería a adentrarse más en el aspecto interno de un Estado, podría estar atentando contra el principio de no injerencia expuesto en la resolución 2625 de Naciones Unidas referida al principio del capítulo 2. Es en esta contradicción en la que se mueve este campo, entre la intervención en asuntos internos de un Estado (por motivos, en muchas ocasiones, humanitarios), o el respeto a la soberanía nacional.

⁴⁶⁴ Usando una clasificación de Peter Burnell, además de los efectos de la globalización podemos distinguir tres clases de factores internacionales afectando a la política de partidos: imposiciones exteriores o intervención (Irak, Afganistán), presión diplomática y asistencia financiera condicionada (la UE) o promoción democrática (institucional, etc). BURNELL, P. Vid *supra* Nota 437, Pág. 4.

Nos interesa particularmente la tercera alternativa de la primera categorización (papel secundario pero esencial de los actores extranjeros) en relación con la intervención, ya sea ex-ante o ex-post: la asistencia internacional a los partidos políticos antes y después de comenzar el período de transición. El motivo es muy sencillo: en los últimos años, políticos y académicos han aceptado que la simple celebración de elecciones, carente de una estructura que permita asegurar el pluralismo político, no cumple el propósito democrático a largo plazo⁴⁶⁵. Uno de los problemas que se plantean es el del tiempo: puede organizarse con cierta celeridad la estructura administrativa necesaria para celebrar elecciones, y está relativamente claro cómo proporcionar ayuda extranjera para ese fin⁴⁶⁶, pero en cambio, se tarda más de unos pocos meses en formar partidos políticos democráticos y en establecer el marco regulatorio e institucional requerido para ello.

En una situación posterior a un conflicto o a una autocracia, el gobierno (ya se trate de un órgano nacional o internacional) se enfrenta por tanto a las siguientes preguntas: ¿debería esperar hasta que los partidos políticos representen a la mayoría de la población y estén bien organizados, antes de celebrar elecciones, o en cambio, es preferible no esperar, seguir adelante y celebrar las elecciones, sin importar cuáles son las alternativas políticas existentes? ¿Y qué tipo de partidos deberían entrar en el juego político?

En estas situaciones, caben dos posibilidades: la primera de ellas es que las fuerzas democráticas decidan cuáles serán las normas del juego político durante los años siguientes y lleguen a un acuerdo que consigan imponer, o que las fuerzas contrarias a la democracia comiencen a usar el nuevo escenario político en beneficio propio y para movilizar sus redes sociales sobre la base de sus creencias religiosas. La oportunidad pro-democrática se verá favorecida si los actores que

⁴⁶⁵ Peter Burnell afirma que el “*growing interest in party politics has come about as a consequence of realising that elections alone do not make a democracy and that the attractive proposition that involvement with a country’s civic associations offers a politically safe, diplomatically non-embarrassing way of boosting democratisation is also flawed*”. Vid supra Nota 437, Pág. 8.

⁴⁶⁶ Naciones Unidas y OSCE son las dos fuentes principales que proporcionan asistencia electoral. De hecho, el uso de una perspectiva de la democracia centrada en el procedimiento y en una ‘democracia de baja intensidad’ queda demostrado porque los esfuerzos de fomento de la democracia se han centrado en la supervisión electoral (que engloba los distintos procesos relativos a las elecciones) más que en las realidades internas de la cultura política, la formación de los partidos políticos o la identidad política.

intervienen piensan a largo plazo y siguen una estrategia razonable, mientras que la oportunidad anti-democrática se verá fortalecida en ausencia de tal estrategia.

Pero los actores internacionales (especialmente los Estados) suelen centrarse más en sus propios intereses y objetivos a corto plazo (sus elecciones nacionales correspondientes siempre importan⁴⁶⁷) que en los del receptor de la ayuda. En definitiva, es una ayuda que obedece a los términos de la oferta más que a los de la demanda. Hasta la fecha, la comunidad internacional rara vez ha tenido una estrategia coherente y amplia para fortalecer los partidos políticos⁴⁶⁸ en un país. *“Instead, its approach has been opportunistic. Interested donors and NGOs have selected specific areas of assistance largely on the basis of local openings, available resources and their own interests”*⁴⁶⁹.

Los Estados suelen guiar sus estrategias en función de sus intereses, asuntos de seguridad (y la amplitud conceptual que ello implica) o sus vínculos históricos. La cuestión es que cuando un Estado está en pleno proceso aperturista, la oportunidad es muy valiosa, pero el riesgo es elevado, y la ventana de oportunidad limitada en el tiempo: establecer instituciones democráticas eficaces puede llevar mucho tiempo, pero los criterios básicos del juego político se diseñan en los primeros años. Cuando no hay suficientes vínculos con el país receptor para tener estrategias a largo plazo, como pareció ocurrir con la UE y los Balcanes, *“the window of opportunity for sustained attention by international actors and large scale reconstruction efforts appears to range from about one to three years. By the end of this period, control of the territory will have passed to national hands and the time for “sensitivity” will have elapsed”*⁴⁷⁰.

Durante este período surgen los debates y las discusiones políticas, se forman los partidos políticos y las identidades étnicas empiezan a cambiar de bando, influidas por el poder de los partidos más atractivos, o los que mejor movilizan las identidades religiosas o culturales. Un plazo máximo de tres años es considerado el límite temporal al compromiso extranjero y el período durante el

⁴⁶⁷ IGNATIEFF, M. *Empire Lite*. Penguin, Toronto, 2003. Véase también OTTAWAY, M, BROWN, N.J., HAMZAQY, A., SADJADPOUR, K, y SALEM, P. *The New Middle East 2008*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, USA.

⁴⁶⁸ El autor se refiere a fortalecer los partidos políticos, incluyendo su marco legal y regulatorio.

⁴⁶⁹ KUMAR, K, “Reflections on International Political Party Assistance” en *Democratization*, Vol. 12, Núm. 4, Agosto 2005, Pág. 506.

⁴⁷⁰ CHESTERMAN, S. Vid *supra* Nota 451, Pág. 948.

cual el Estado tiene la oportunidad de proveer un marco institucional mínimo para un régimen democrático. Pero, ¿puede mantenerse un régimen fallido más de 3, 4 o 5 años, mientras surgen y se incrementan las divisiones sociales?⁴⁷¹

En la práctica, los Estados en transición no suelen disponer de mucho tiempo para que el proceso evolucione progresivamente. La presión de sus ciudadanos y de fuerzas exteriores les lleva a moverse rápidamente, y no disponen del tiempo que los Estados que se democratizaron en el siglo XIX sí tuvieron. El problema, además, es que la identificación étnico-cultural es un proceso dinámico y cambiante, y los grupos sociales se van identificando con uno u otro grupo político uniando así criterios de identificación con criterios políticos. Y cuanto más tiempo dura este proceso, es más probable que surjan tensiones y conflicto⁴⁷². Por lo tanto, los dirigentes podrán usar y movilizar su base socio-cultural, para conseguir ventaja política y rédito electoral.

Como expone Pildes⁴⁷³, si las características del Estado y sus instituciones democráticas pueden influir en la identidad étnica y facilitar u obstruir la formación de enfoques étnico-culturales más moderados o radicales, también pueden hacerlo las instituciones internacionales que actúan en países donde el Estado carece de fuerza, capacidad o legitimidad para esta tarea. Pildes recalca los cuatro puntos siguientes a este respecto (se refiere a instituciones democráticas que dan forma a identidades étnicas):

“first, ethnic identities are less a matter of fixed, profound, fundamental psychological and affective attachment than fluid and contingent possibilities that become mobilized by specific circumstances. [...] Second, the most powerful and effective incentives for mobilizing identities along one dimension or another are generated by the competition over political power. [...] Third, [...] the particular way in which the structures for democratic competition are designed generates distinct incentives for

⁴⁷¹ Como afirmó Karl Popper, es más fácil pasar de un régimen democrático a uno autoritario que realizar el ejercicio inverso. *“It is more difficult to pass over from totalitarianism to democracy than from democracy to totalitarianism. Democracy calls for deep-going, value-oriented changes in the public mentality—it calls for time.”* Karl Popper, ‘Entrevista con Karl Popper’ en *Moscow News*, 25 noviembre a 2 diciembre 1990. Citado por CHESTERMAN, S. Vid *supra* Nota 414, Pág. 204.

⁴⁷² REILLY, B. “Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies” en *Democratization*, Vol. 13, Núm. 5, Diciembre de 2006.

⁴⁷³ PILDES, R. Vid *supra* Nota 386.

*mobilizing coalitions and identities in one way rather than another. [...] Fourth, the design of political institutions can dominate culture in accounting for a society's ethnic differences”*⁴⁷⁴.

En épocas de transición los partidos políticos se convierten en la mejor plataforma para movilizar las identidades socio-culturales empleando para ello criterios culturales, territoriales o religiosos, y cuanto más débil sea el marco institucional y menor la experiencia política de la población, será más probable que las organizaciones religiosas o civiles transformadas en nuevos partidos políticos hagan uso de estas diferencias en busca del poder sin consideración de los intereses generales del Estado. Como escribe el Profesor Christopher J. Borgen:

*“Political leaders involved in today's conflicts use the trappings of ethnicity, locality, and history to motivate. This rhetoric affects public perceptions of law and of rights. [...] today, there is relatively little enthusiasm for any doctrine that claims to be universal. The dominant rhetoric concerns respect for different cultures, for different traditions, and rejects “assimilation” into an international norm. And, in their more virulent and violent forms, these arguments become calls for cultural purity or ethnic separation”*⁴⁷⁵.

Movilizar a grandes sectores de la población se convierte en un instrumento eficaz y muy útil para los partidos políticos, y esta es una de las razones por las cuales los partidos políticos son actores relevantes en las transformaciones de un régimen político. De esta forma, la etnicidad y la identidad se convierten en instrumentos para la movilización social y la identificación política, un instrumento que emplean los partidos políticos para conseguir apoyo y definirse.

Algunos autores señalan que los partidos políticos, en Estados en transición, pueden sentir la necesidad de emplear caminos alternativos para diferenciarse unos de otros en el nuevo escenario político⁴⁷⁶. Según Peter Burnell podemos distinguir dos áreas alrededor de las cuales pueden competir los partidos políticos: en primer lugar, pueden presentarse como el partido más competente, eficiente y

⁴⁷⁴ Ibid, Págs. 6 - 8.

⁴⁷⁵ BORGÉN, C.J. “Whose Public, Whose Order? Imperium Region, and Normative Friction”, en *The Yale Journal of International Law*, Vol. 32, 2007, Págs. 356-357.

⁴⁷⁶ Ver MKANDAWIRE, T, *Crisis Management and the Making of “Choiceless Democracies”* en Richard, J (Ed.), “State, conflict and democracy in Africa” Lynne Rienne Publishers, Inc., Colorado. Citado en BURNELL, P, Vid *supra* Nota 437, Pág. 30.

honesto de los que existen (esto puede intensificar el debate entre el dirigismo (“*managerialism*”) y la tecnocracia por encima de cuestiones políticas, lo cual no es necesariamente bueno), y en segundo lugar, pueden emplear:

*“ethno-nationalist, religious or some other divisive platforms, for the purpose of mobilizing support. In substituting for the programmatic void, the politics of communal identity and its most troubling manifestations such as sectarianism can fuel the potential for violent conflict even in societies that previously had been at peace (former Yugoslavia is an obvious example)”*⁴⁷⁷.

Los partidos políticos deben enfrentarse a estas alternativas cuando carecen de programa político o cuando están tan limitados en las decisiones que pueden tomar por las exigencias internacionales que su margen de acción queda muy reducido. Entonces, se les presiona para que se identifiquen en términos étnicos⁴⁷⁸.

En países de Oriente Próximo y del Norte de África, es frecuente hallar partidos políticos basados en la etnicidad, en identidades culturales o en la religión. Estos partidos creados o definidos a partir de particularidades socio-culturales tienen por objeto favorecer a los grupos que representan (ya sea un grupo identificado a través de la religión, la etnia o la identidad civil) y procuran crear un sentimiento de ‘nosotros’ versus ‘ellos’ para movilizar a su electorado. *“They hardly present a coherent programme before the electorate, in contrast to what is proposed in the political party assistance manuals and training programmes; they only make vague promises to secure additional benefits from the state for their constituencies”*⁴⁷⁹. ¿Qué alternativas tienen entonces los partidos políticos?

Y el problema no radica solamente en la falta de partidos políticos que representen a la población, sino que además, los grupos sociales y religiosos que

⁴⁷⁷ BURNELL, P, Vid *supra* Nota 437, Pág. 30.

⁴⁷⁸ Ian Shapiro admite que los partidos cuya “*raison d’être is ethnic [...] may have little scope to campaign on any other basis. Accordingly, they may resist—perhaps violently—any inroads into their “traditional” sources of support. They can only play a zero-sum ethnic game*”. SHAPIRO, I. “The State of Democracy Theory”, en *The Democracy Sourcebook*, DAHL, R.A, SHAPIRO, I y CHEIBUB, J.A. (Eds.), MIT Press, Cambridge, Massachussets, USA, Pág. 155. Ver también SHAPIRO, I. “The State of Democracy Theory”, en *Political Science: The State of the Discipline*, KATNELSON, I y MILNER, H (eds.), Washington, D.C., American Political Science Association, 2001.

⁴⁷⁹ KUMAR, K. Vid *supra* Nota 469, Pág. 523.

ya existen y que están organizados como partidos políticos, o no, han de aprender que deberán esperar su oportunidad en elecciones subsiguientes y deben hallar incentivos para esa espera. El objetivo consiste en evitar el dictamen de “*un hombre, un voto, una sola vez*”⁴⁸⁰ al que puede llevar un rápido camino a un proceso electoral. Sin embargo, sin cultura ni estructura política democráticas, es poco probable que los grupos sociales o religiosos que se están transformando en partidos políticos esperen pacíficamente su oportunidad en las elecciones siguientes (debido al miedo a la discriminación contra las minorías y a la impaciencia).

También puede ocurrir que los partidos políticos se disuelvan tras las elecciones, mostrando así que su única intención era la de competir en las elecciones y, a falta de la victoria, disolverse; lo cual demuestra que se trataba sólo de un grupo reunido por intereses electorales, sin organización ni estructura reales⁴⁸¹. La primera elección se considera un proceso de todo o nada, y como explicó Przeworski, solo:

*“when the value of electoral victory is greater than the expected value of dictatorship, which, in turn, is greater than the value of electoral defeat, then political actors will accept a temporary electoral defeat if they have reasonable prospects to win in the future”*⁴⁸².

La democracia sobrevivirá y los partidos políticos aceptarán perder las elecciones siempre que haya incentivos a permanecer derrotado en un régimen democrático que en un Estado no democrático⁴⁸³.

⁴⁸⁰ La frase “*un hombre, un voto, una sola vez*” fue acuñada por el antiguo ayudante del Secretario de Estado y Embajador de los EEUU en Siria y Egipto, Edward Djerejian. Véase KHAN, A. *A Theory of Universal Democracy*. Países Bajos: Kluwer Law International, 2003. La frase se refiere a los muchos países cuya primera elección tras el fin del dominio colonial resultó ser un referéndum para saber quién adquiriría la autoridad estatal para poder mediar y decidir con los rivales religiosos o tribales. En estos casos, la primera elección con más de un partido solía ser la última. Véase HOROWITZ, D.L. *A Democratic South Africa?* 139-240 (1991) (observando que el poder no cambió de manos mediante elecciones pacíficas en África entre 1967 y 1991). Citado por ISSACHAROFF, I. Vid *supra* Nota 39, Pág. 1465. Ver también FRANCK, T. “Speech: one man one vote or one man one goat: reflections on democracy in the global arena”, en *13 Widener Law Review*, 2006-2007.

⁴⁸¹ KUMAR, K. Vid *supra* nota 479.

⁴⁸² PRZEWORSKI, A, “Why Do Political Parties Obey Results of Elections”, en *Democracy and the Rule of Law*, MARAVALL, J.M. y PRZEWORSKI, A (Eds.), Cambridge University Press, 2003, Pág. 136.

⁴⁸³ Przeworski escribe: “*In the end, the miracle of democracy is that conflicting political forces obey the results of voting. People who have guns obey those without them. Incumbents risk their control of governmental offices by holding elections. Losers wait for their chance to win office.*”

Empleando un modelo basado en los intereses económicos (redistribución de la renta) Przeworski construyó la siguiente hipótesis: dos partidos compiten en las elecciones y ambos han de obedecer:

*“the winner and loser decide whether to obey the election result or to turn against democracy. If both obey, incomes are redistributed and another election takes place. If at least one rebels, either democracy survives for some time or a dictatorship is established”*⁴⁸⁴.

La amenaza de la rebelión (y por tanto, del final de la democracia) procede tanto del que gana como del que pierde: si el perdedor ha de aceptar la derrota y aprender a esperar, el ganador no puede polarizar la política hasta extinguirla (el caso de los Hermanos Musulmanes en Egipto en 2014 comentado anteriormente).

Cuando estudia el mundo político en países de mayoría musulmana, Robert Springborg sugiere que los islamistas moderados prefieren adquirir el poder público mediante una contienda electoral, y que admiten que alcanzar soluciones pactadas, de compromiso, es mejor que los enfoques de todo o nada. No obstante, prosigue este autor, este camino preferido hasta el poder no seguirá existiendo indefinidamente si siempre se encuentra bloqueado (ya que se les prohíbe participar en las elecciones), aunque solo sea porque los *“radicales islamistas ya están allí para recoger el guante y aceptar el reto”*⁴⁸⁵. Así pues, los políticos moderados aceptan la contienda electoral siempre y cuando puedan beneficiarse de ella; pero si esto no es así, probablemente buscarán otra manera de hacerse con el poder. Regresaremos a este punto más adelante.

En cualquier caso, es obviamente esencial que exista una oposición política relevante. En ocasiones, cuando hay una autocracia con una fuerte oposición o en una situación post conflicto no solo con un único partido político fuerte sino dos (o más) partidos con igualdad de recursos y apoyo social, es más probable que el partido que ya gobierna o que ha ganado trate de alcanzar un acuerdo con la oposición, en lugar de procurar retener o establecer un régimen autoritario. En tal caso, el coste de eliminar al partido de la oposición y barrerlo del escenario

*Conflicts are regulated, processed according to rules, and thus limited. This is not consensus, yet not mayhem either. Just limited conflict; conflict without killing. Ballots are “paper stones”, as Engels once observed”. PRZEWORSKI, A. “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, en *The Democracy Sourcebook*, Vid *supra* Nota 478, Págs. 15-16.*

⁴⁸⁴ PRZEWORSKI, A. Vid *supra* Nota 482, Pág. 131.

⁴⁸⁵ SPRINGBORG, R. Vid *supra* nota 429, Pág. 168.

político podría ser demasiado alto o inalcanzable, y un compromiso sería pues la única alternativa plausible⁴⁸⁶. Por lo tanto, si hay partidos de oposición fuertes, es más difícil acabar con ellos y el pluralismo político se consolida. Además, como argumenta Michelle Penner Angrist, la existencia de partidos también aumenta las posibilidades de éxito de las transiciones democráticas:

“Pact participants will be more likely to sign on if they are confident that their partners will deliver on promises made—for example, not to push beyond agreed-upon policy agendas, not to mobilize too widely, not to prosecute leaders accused of human rights violations, and so on”.⁴⁸⁷

La pregunta es, ¿qué medidas pueden implementarse para polarizar el debate público? En una situación de transición, los primeros meses muestran las divisiones en la población y los líderes que se han transformado en demagogos: la competencia política electoral es un proceso formativo⁴⁸⁸ y disponer de partidos políticos pro-democráticos eficaces en esa primera elección resulta esencial para las perspectivas futuras del régimen. El caso de Bosnia⁴⁸⁹ brinda un buen ejemplo: tras las guerras de los Balcanes de los años 90 (entre Croacia y Bosnia-Herzegovina, y entre Yugoslavia (luego Serbia) y Bosnia-Herzegovina), se programaron rápidamente unas elecciones. Pero los continuos procesos electorales que se celebraron en Bosnia, en lugar de aportar una base para conseguir una élite política madura desde el punto de vista democrático, condujo en cambio a campañas electorales que seguían las mismas líneas divisorias étnicas (mismos criterios que las anteriores campañas militares), con elecciones como censos sobre la etnicidad⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ ANGRIST, M.P. Vid *supra* Nota 352.

⁴⁸⁷ ANGRIST, M.P. Vid *supra* Nota 352, Pág. 12. Esta autora indica que las instituciones en Irán, Irak, Jordania, Siria y Egipto eran muy frágiles. Indica: *“Such institutions generate uncertainty about who will come to power and command the strategic heights of national politics. Democratic rules survive only if, from the outset, no important actors have significant incentives to defect from them. For nascent competitive politics to be consolidated, all rival elites must be prepared to live with the fact that no guarantees exist as to who will wield policy-making power. More generally, elites must be convinced that they will be able to defend their interests effectively in a democratic context”* (Pág. 125).

⁴⁸⁸ ROSENBLUM, N. L. “Banning Parties: Religious and ethnic partisanship in multicultural democracies”, en *Law & Ethics Human Rights*, 2007, Pág. 74.

⁴⁸⁹ A este respecto, véase también MANSFIELD, A.M. “Ethnic but Equal: The Quest for a New Democratic Order in Bosnia and Herzegovina”, *103 Columbia Law Review*, 2003.

⁴⁹⁰ CHESTERMAN, S. Vid *supra* Nota 451, Pág. 949.

Refiriéndose a Bosnia, Peter Burnell planteó el problema de la fragmentación política que genera la ayuda externa: “*Well-intentioned interventions by external actors such as the European Union appear to have fuelled political fragmentation, which now obstructs the construction both of strong democratically organized parties at the national level and effective central political authorities*”⁴⁹¹. Y la organización, como indicaba Michels, es el arma de los débiles en su lucha contra los fuertes⁴⁹², y como expondremos después, los partidos islamistas tienden a estar bien organizados y arraigados fuertemente en la sociedad, lo que les convierte en feroces competidores para el régimen autocrático que se encuentra en el poder.

Si el constitucionalismo democrático, igual que la competición electoral, es un proceso formativo, entonces, las etapas iniciales de transición, como por ejemplo la redacción de una constitución, proporcionan una oportunidad única no solo para alcanzar acuerdos entre los líderes políticos, sino también para asentar el tipo de lenguaje y sintaxis del discurso político para los años y décadas venideros⁴⁹³. Es decir, las normas del juego político para los años siguientes. Es precisamente en este sentido y en este escenario temporal donde la ayuda a los partidos políticos cobra su mayor relevancia, porque se puede dirigir no solo hacia la estructura y la financiación de los partidos, sino también hacia el diseño y la construcción del marco institucional y jurídico en el que estos competirán. Pero si queremos que la asistencia a los partidos políticos sea eficaz, tiene que diseñarse en atención a las observaciones apuntadas anteriormente: el apoyo internacional desempeña un papel secundario, la política de partidos ha de ser entendida en el contexto de la globalización (y no de la occidentalización). La globalización puede ser contraria al Islamismo y Arabismo, y la ayuda oportunista, en lugar de producir resultados eficientes, será a fin de cuentas, probablemente, la excusa que los autócratas necesitan para justificar sus acciones. En el siguiente capítulo veremos que estos factores constituyen el límite a la ayuda a partidos políticos, y la justificación para evitar una estrategia completa y coherente a largo plazo,

⁴⁹¹ BURNELL, P. Vid *supra* Nota 437, Pág. 26.

⁴⁹² Citado por ANGRIST, M.P. Vid *supra* Nota 352, Pág. 11.

⁴⁹³ CHESTERMAN, S. Vid *supra* Nota 451, Pág. 949 – 950.

encaminada a desarrollar la política de partidos en los países del Norte de África y Oriente Próximo.

CAPÍTULO 4

EL PARADIGMA DE LA AYUDA A LA POLÍTICA DE PARTIDOS. LOS LÍMITES DE LA AYUDA INTERNACIONAL

En las últimas décadas han aumentado las políticas de ayuda a partidos políticos en países en transición o desarrollo, incrementándose la relevancia de estos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los programas de cooperación exterior de la Unión Europea, fundaciones nacionales políticas y privadas y otras agencias, organismos e instituciones han aumentado su presupuesto destinado a la ayuda a partidos políticos, prestándoles cada vez más atención. A pesar de ello, como señala Burnell, se necesitan más estudios sobre esta materia en el contexto de la globalización⁴⁹⁴, y si queremos que la promoción de la democracia sea más eficiente, habrá que estructurar medidas más eficaces, neutras y a la vez estratégicamente adecuadas que ayuden a conducir al pluralismo político. Conforme que este campo adquiere mayor importancia, es más fácil identificar los obstáculos y las dificultades políticas y jurídicas a las que se enfrenta.

Como se ha indicado anteriormente, las formas de actividad política basadas en los partidos políticos han proliferado; en muchos países un número muy significativo de asociaciones cívicas, ya sean laicas o religiosas, se estructuran como partidos y gracias a ello se benefician del Estado o de apoyo institucional internacional para conseguir legitimidad, apoyo popular y recibir financiación. Estas estructuras políticas se han convertido en una excelente plataforma para buscar los objetivos de los grupos sociales a los que representan (ya sean políticos, religiosos o civiles); en ocasiones, los intereses de los partidos políticos coinciden con los del Estado, pero en otras sólo responden ante el grupo al que representan.

Conforme aumenta el número de asociaciones privadas que canalizan sus preocupaciones e inquietudes a través de organizaciones políticas (ocupando también el espacio que ha dejado el Estado), estas van adquiriendo mayor

⁴⁹⁴ BURNELL, P, Vid *supra* Nota 437, Pág. 13.

relevancia en los ámbitos social, político y económico; terminan transformándose en actores estatales más fuertes a nivel nacional. Y según cobran relevancia a nivel nacional, con la globalización y el crecimiento de movimientos como el Arabismo e Islamismo, también crece su influencia transnacional⁴⁹⁵.

Estas tendencias transnacionales reciben cada vez más atención de académicos y politólogos, aunque el efecto que las políticas y medidas de promoción a la democracia tienen o puedan tener en la proliferación y formación de partidos políticos, está aún por comprobar y analizar.

Dichas medidas tienen efectos políticos y jurídicos: por una parte, el pluralismo político es esencial para establecer un régimen democrático, y por otro lado, las nuevas normas, instituciones y reglas políticas decidirán quién podrá participar en el escenario político, y conforme a qué criterios. En cuanto a la ayuda a los partidos en regímenes autoritarios o en transición, las instituciones donantes suelen diseñar sus políticas más respecto a criterios subjetivos suyos que a las necesidades y las condiciones particulares del partido que recibe los fondos: es decir, podríamos decir que persiguen sus propios intereses políticos, económicos o de seguridad, aunque justifiquen sus decisiones con retórica moral y jurídica⁴⁹⁶.

Los esfuerzos de la UE por fomentar la democracia también se enmarcan en la retórica propia de este campo: los tratados de la UE dibujan los cimientos políticos y jurídicos de su acción exterior con base en la difusión del concepto de democracia, que requiere la formación de un determinado marco jurídico e institucional. Pero las políticas que se llevan a cabo no siempre respetan la retórica inicial, ni se ajustan a un plan de acción político y jurídico estratégicamente elaborado.

De hecho, las iniciativas europeas destinadas a fomentar la democracia suelen guiarse por una visión procedimental de la democracia⁴⁹⁷ y tienden a centrarse en la ayuda a procesos electorales. Efectivamente, la UE ha enfocado su

⁴⁹⁵ La difusión de los Hermanos Musulmanes es un excelente ejemplo: <http://www.ikhwanweb.com/> (sitio web oficial de los Hermanos Musulmanes en inglés). Están en Egipto, Bahréin, Marruecos, Palestina, Líbano, etc.

⁴⁹⁶ Para un debate sobre el empleo de la retórica moral y jurídica en las relaciones internacionales, véase GOLDSMITH, J.L. y POSNER, E.A. "Moral and Legal Rhetoric in International Relations: A Rational Choice Perspective", en *Journal of Legal Studies*, Vol. XXXI, Enero 2002.

⁴⁹⁷ Ver capítulo 3, apartado II.

ayuda en el marco institucional necesario para la generación de competencia política, y por ello ha dirigido su apoyo a la celebración de elecciones y establecimiento de mecanismos que incrementen la competitividad y permitan llegar al sufragio universal⁴⁹⁸.

Y si la tesis de la norma democrática define a la democracia por la celebración de procesos electorales supervisados por actores internacionales, es que se ha dado preferencia y se han concentrado los esfuerzos normativos en la denominada democracia de baja intensidad⁴⁹⁹. La mayor parte de la atención y los recursos se centran en la supervisión electoral y en la asistencia administrativa, y se presta menos atención a la forma y a los procesos de creación y desarrollo de los partidos políticos.

La política asistencial a los partidos políticos suele dar preferencia a dos materias específicas: la estructura de los propios partidos y del marco institucional en el que se va a desarrollar la política. Así pues, el modo en que la UE define democracia, partidos políticos y el marco institucional necesario, determinará cómo se diseñan sus acciones en este sentido. En pocas palabras, se podría afirmar que la UE, cuanto más interpreta estos conceptos con una óptica europea – occidental o universal (un orden jurídico universal basado en el orden jurídico occidental) – más imperialistas parecerán sus esfuerzos pro-democráticos y menos eficaces serán. Por lo tanto, la UE necesita reinterpretar el campo de la promoción democrática teniendo en cuenta los efectos de la globalización y el ascenso del Arabismo y el Islamismo – que en ocasiones pueden estar en oposición al argumento universal que emplea la UE.

Ahora bien, antes de analizar las políticas destinadas a fomentar el pluralismo político en los países de mayoría musulmana, es importante reconocer que la asistencia a los partidos políticos y el propio paradigma de la asistencia, marcan el límite de la globalización y la influencia internacional. Además de aquellos académicos apegados a la doctrina realista de las RRII, los más críticos hacen hincapié en que el punto de partida de la ayuda a partidos políticos se fundamenta en la experiencia, los conceptos y las ideologías laicas occidentales; y

⁴⁹⁸ BEUTZ, M. Vid *supra* Nota 347, Pág. 397.

⁴⁹⁹ MARKS, S. *The Riddle of all Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Oxford University Press, Oxford, 2000, Pág. 63. Susan Marks indica: “*low intensity democracy seem the logical focus of international legal efforts to promote democratic construction*”.

en estas circunstancias este tipo de ayuda no puede ser eficaz porque la experiencia y el conocimiento de la UE, por ejemplo, procede de procesos y partidos políticos que evolucionaron en democracias occidentales caracterizadas por altos niveles de urbanismo, alfabetización, conciencia política y entorno económico⁵⁰⁰, mientras que las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas de muchos países del norte de África y Oriente Próximo son bien distintas.

Si los partidos políticos se organizan y funcionan de manera diferente según el contexto socio-económico y cultural, buena parte de la política asistencial que prestan las instituciones internacionales tiende a ser poco útil y de muy limitada relevancia para los que las reciben. Es más, si la ayuda a los partidos políticos obedece a la oferta del que la presta, se basa en oportunidades a corto plazo en lugar de fundamentarse en intereses estratégicos a largo plazo y se diseña desde el exterior sin prestar atención a las condiciones locales concretas, sus efectos serán probablemente muy marginales, y sus consecuencias, negativas, lo cual genera aún más críticas de las fuerzas nacionales. Pero estas críticas no se dirigen contra la asistencia a los partidos políticos en sí, sino a la manera en que se estructura.

La ayuda internacional a los partidos tiene un límite claro: la voluntad popular. No debe ni puede pretender sustituir la voluntad popular a la hora de movilizarse a favor de la democracia y el pluralismo político; como se ha expuesto, desempeña un papel de apoyo secundario pero esencial, creando incentivos y proporcionando ayuda, puesto que permite que Estados y grupos políticos en proceso de democratización soliciten el soporte y la legitimidad que presta el Derecho y las instituciones internacionales. En palabras de Thomas Carothers:

“Western nations and private donors have poured hundreds of millions of dollars into rule-of-law reform, but outside aid is no substitute for the will to reform, which must come from within. Countries in transition to democracy must first want to reform and must then be thorough and patient in their legal makeovers. Meanwhile, donors must learn to spend their reform

⁵⁰⁰ KUMAR, K. Vid *supra* Nota 469, Pág. 522.

dollars where they will do the most good – and expect few miracles and little leverage in return”⁵⁰¹.

La asistencia a los partidos que se dirige hacia asociaciones islamistas suele fracasar, entre otras razones, porque quienes la diseñan emplean el concepto de laicismo occidental mientras que en realidad, la estricta aplicación de normas occidentales a partidos políticos islamistas (incluyendo moderados) puede ser políticamente ineficiente.

También en este sentido, los más críticos alegan que los partidos políticos islámicos en Estados con mayorías musulmanas representan los límites del paradigma de la asistencia. Argumentan que estos partidos

*“seek to impose Islamic beliefs and practices on the body politic and derive their legitimacy from their own interpretation of Islamic religious texts. They mobilize their followers in the name of Islam and use mosques, religious schools and other Islamic institutions to socialize people in their professed ideology”*⁵⁰².

En este sentido, como indican el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea de Derechos Humanos⁵⁰³, los partidos políticos no se pueden construir sobre bases religiosas (el temor a la política de masas basada en aspectos emocionales y religiosos). Además, también se critica que dichos partidos, que compiten con partidos laicos y cobran fuerza y relevancia, (1) quedan generalmente excluidos de los programas de asistencia de la comunidad internacional, y (2) consideran que las políticas internacionales para proporcionar ayuda son la forma de las potencias occidentales para fomentar su ideología y sus principios. Así pues, los límites los marcan tanto el donante como el receptor.

Un argumento muy usado por la comunidad internacional para negar ayuda política a los partidos religiosos es el laicismo. Como resume Noah Feldman, el argumento simplificado es este:

“‘Democracy’ really means liberal democracy. Liberal democracy implies liberalism. Liberalism demands the separation of religion and government.

⁵⁰¹ CAROTHERS, T. *Promoting the Rule of Law Abroad*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2006, Pág. 4. Vid también CARAPICO, S. “Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World”, en *The Middle East Journal*, Summer 2002, Págs. 379-395.

⁵⁰² KUMAR, K. Vid *supra* Nota 469, Pág. 523-524.

⁵⁰³ Ver Capítulo 2, apartado II anterior.

*It follows that making Islam the official religion in some more than symbolic way is incompatible with democracy itself*⁵⁰⁴.

Y por lo tanto – continuaría el argumento - las instituciones occidentales no pueden proporcionar ayuda a los partidos políticos religiosos porque ser religioso (edificado sobre premisas religiosas) se puede interpretar como equivalente a anti-democrático. No obstante, puede argumentarse que considerar los partidos políticos ligados al Islam como sustancialmente anti-democráticos sólo por su carácter religioso, adolece de argumentación jurídica y política, y es consecuencia de las dificultades existentes para señalar eficazmente cuáles son los partidos anti-democráticos, puesto que los principios occidentales que sirven para defender a sus democracias frente a partidos anti-sistema tal vez no sean necesariamente aplicables al contexto del mundo musulmán.

La argumentación en esta materia – que los principios occidentales para diseñar la ayuda a partidos son ineficientes – se basa en las siguientes cinco ideas y / o premisas:

- (1) no existen pruebas o tests de validez general que puedan aplicarse para determinar el carácter no democrático de los partidos políticos islamistas (surgen múltiples complejidades cuando un partido se define en relación con otros partidos –que a su vez pueden ser, o no, democráticos– o en relación con un sistema político);
- (2) los principios tradicionales para considerar no democráticos a los partidos peligran cuando el régimen tampoco es democrático;
- (3) la competencia electoral es un proceso formativo que vincula a los partidos musulmanes con la política electoral;
- (4) la defensa del multiculturalismo (por ejemplo, el caso de Bosnia) muestra que en el pasado, Occidente ha favorecido la formación de partidos políticos siguiendo líneas étnicas o religiosas (también refleja la diversidad y el carácter heterogéneo de las políticas occidentales en lo relativo a la democratización); y
- (5) la premisa de que está disminuyendo el fervor religioso es errónea.

Al presentar estos argumentos, no debemos olvidar que aunque los esfuerzos por promover la democracia no producen efectos catalíticos⁵⁰⁵, ni

⁵⁰⁴ FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 403, Pág. 865.

aportan a un Estado todos los instrumentos que necesita para establecer un sistema democrático estable, algunas de sus políticas, no obstante, sí que tienen utilidad para mejorar las posibilidades de llegar al pluralismo político. Resulta esencial fijar objetivos modestos, tanto en el plano práctico como en el teórico, y realizar una planificación estratégica. Por último, merece la pena señalar que el debate se centra en aspectos políticos y jurídicos, ya que se refiere al uso de la norma democrática por parte de la UE y aborda cómo sus políticas hacia esos partidos islamistas reflejan la creencia europea en un orden jurídico universal – y occidental. El debate que subyace es el de la correlación entre la estabilidad (nacional e internacional) y las posibilidades futuras de la democracia (o la autocracia). Marti Koskeniemi describe este dilema en los siguientes términos:

*“Instead of applying principles (and then going home), international lawyers could perhaps develop more concrete forms of political commitment: by engaging us in actual struggles, both as observers and participants, and by bringing in a wealth of historical experience but taking the participants’ self-understanding seriously. As long as international lawyers look at the conflict between secular authorities and religious fundamentalists, for instance, as a general “human rights” or “democracy” matter, we are unable to reach the historical, moral and political core of the conflict. We shall remain outsiders with a political bias couched in apparently neutral or universal language, and intervention will appear ineffective at best, imperialism at worst. The doctrines and practices of the participants to social conflict will need to be addressed directly; and when addressed, the assumption should not be that we remain unmoved by them”*⁵⁰⁶.

I. EL CARÁCTER NO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ISLAMISTAS. LA INEXISTENCIA DE TESTS; LA CUESTIÓN DE LA ESTABILIDAD

Ya hemos señalado que los procesos electorales suponen una excelente plataforma para los grupos formados sobre la base de criterios étnicos, y en

⁵⁰⁵ CAROTHERS, T. Vid *supra* Nota 412, Pág. 161.

⁵⁰⁶ KOSKENIEMI, M. “Whose Intolerance, which democracy?” en *Democratic Governance and International Law*. FOX, G.H. y ROTH, B.R. (Eds.). Vid *supra* Nota 430, Pág. 440.

muchos países del norte de África y Oriente Próximo, ha aumentado la relevancia y el alcance de este tipo de asociaciones. Esta tendencia debilita la capacidad de distinguir entre partidos laicos y religiosos, de separar religión y política: necesitaremos fijarnos en alguna otra variable que no sea el Islam para poder distinguir los partidos democráticos de los que no lo son. En ocasiones otras características permiten distinguir unos de otros con cierta claridad (por ejemplo, la violencia y cometer actos de terrorismo, ligados o no a un radicalismo religioso), pero en otras la línea divisoria es difusa y la consideración de un partido de una u otra forma dependerá de una interpretación ciertamente subjetiva.

Y esta interpretación es todavía más compleja si el partido en liza profesa abiertamente la defensa de una religión determinada y se encuadra en un Estado gobernado por autócratas. Diversos factores merman la capacidad de delinear el perfil de estos partidos: su falta de marco ideológico, el auge del multiculturalismo democrático sancionado por actores internacionales y el contexto político en el que se mueven, ya sea un régimen abierto o autocrático.

Si ya de por sí resulta complejo establecer en los Estados europeos una clara línea divisoria para calificar los partidos como anti-democráticos, lo es aún más en Estados en los que tanto el gobierno como la oposición dependen de las identidades religiosas o sectarias para conseguir apoyo popular. A continuación el análisis versará sobre las dificultades para categorizar a los partidos como no democráticos como consecuencia de su falta de ideología y a la definición de la *“sustancia de lo no democrático”*.

1. PARTIDOS ANTI-DEMOCRÁTICOS. FALTA DE IDEOLOGÍA, LA DIFICULTAD DE CATEGORIZAR DEMOCRÁTICO VERSUS NO DEMOCRÁTICO

Según el Profesor Issacharoff⁵⁰⁷, las prohibiciones de partidos políticos se pueden clasificar en distintas categorías en base a su razón de ser, de la manera siguiente:

A) primero, las prohibiciones de grupos insurreccionales o terroristas, relativas a partidos que son la pantalla legal o propagandística de los grupos

⁵⁰⁷ ISSACHAROFF, S. “Fragile Democracies”, en *Harvard Law Review*, Vol. 120, Abril 2007, número 6.

armados⁵⁰⁸. Estos partidos usan el proceso electoral para aumentar su influencia y visibilidad, pero no tienen intención alguna de respetar el proceso democrático;

B) segundo, los partidos alineados con fuerzas independientes regionales cuyo objetivo es romper la integridad del Estado (separatistas); y

C) tercero, partidos antidemocráticos, refiriéndonos a partidos “*that seek a platform for a sustained challenge to the core values of liberal democracy, as espoused in the preexisting constitutional order, but whose objective is (to greater and lesser extents) to claim power through a majority mandate in the electoral arena*”⁵⁰⁹. Un claro ejemplo de este tipo de partido, según Issacharoff, sería un partido islamista que busca obtener la mayoría necesaria para imponer la Ley Islámica y dismantelar la democracia liberal (inmediatamente, surgen dos preguntas a las que nos referiremos más adelante: ¿qué tipo de partido islamista y qué ocurre si no hay democracia liberal que dismantelar?)

Como afirma Issacharoff, si bien estas tres categorías no se excluyen mutuamente, habría que centrarse en la tercera de ellas – los partidos antidemocráticos – dejando de lado el hecho de que algunos de estos partidos, o muchos de ellos, tal vez también puedan incluirse en los otros dos grupos.

La característica principal de los partidos políticos o los grupos incluidos en la tercera categoría es que su objetivo consiste en dismantelar la democracia si esta existe, o en destruir las posibilidades de alcanzarla si aún no está implantada. La religión por sí sola, *per se*, no se considera criterio suficiente para tildar a un partido de no democrático. Es decir, que la religión no es lo que nos lleva a calificar un partido como antidemocrático. Pero entonces, ¿qué hay que tener en cuenta para que consideremos que un partido está dentro de esta categoría?

Hasta hace pocos años, era común determinar la situación de un partido en lo relativo a la democracia según su trasfondo ideológico: si mantenía una ideología comunista, fascista o autoritaria, era supuestamente anti-democrático⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Ibid, Pág. 1432.

⁵⁰⁹ Ibid.

⁵¹⁰ En este trabajo Issacharoff describe de la manera siguiente el modelo de partido que debe ser prohibido (y al que se debe negar la ayuda internacional): “*If there were a model for a party that should be banned, it would be a political mobilization of unrepentant Nazi combatants seeking to destabilize and overturn the fledgling German democracy right after World War II. With its worship of the “Führer” and the “Reich”, the challenge to democracy posed by the SRP [Socialist Reich Party] could not have been more clear. Yet the German court’s difficulty in crafting principles of general application even in this context should serve as a caution*

Otra alternativa, en ausencia de un marco ideológico definido, y siempre que el régimen existente fuera democrático, era considerar anti-democrático todo partido cuyo objetivo primordial fuera dismantelar el régimen democrático existente.

Sin embargo, en muchos estados de mayoría musulmana, la adscripción de los partidos según líneas ideológicas es difícil de identificar; esta adscripción no puede aplicarse nítidamente a partidos islámicos o partidos que defienden o atacan los beneficios concedidos a determinados grupos étnicos⁵¹¹. En palabras de Gunther y Diamond, este tipo de partidos suelen poseer “*an extremely low level of ideological or programmatic commitment and coherence, and they typically lack a highly developed organizational structure and formal membership base*”⁵¹².

En estos países, además, desde el final de la Guerra Fría, los partidos islamistas han aumentado rápidamente y han superado en fuerza y poder a los partidos basados en las ideologías. De hecho, han ocupado el lugar que los partidos ideológicos tenían hace cincuenta años⁵¹³. En el mundo árabe en particular, los competidores ideológicos que tienen los movimientos islamistas son, por orden de tamaño e importancia, el nacionalismo árabe, los movimientos de izquierda y la democracia liberal⁵¹⁴. Y es más probable que los grupos anti-democráticos estén inspirados por creencias religiosas que por ideologías tales como el comunismo o el fascismo⁵¹⁵. Por ello, la ideología no es un factor decisivo a este respecto⁵¹⁶.

Debido al aumento de las preocupaciones religiosas y al descenso de las ideológicas, Nancy L. Rosenblum afirma que ya no podemos aplicar los mismos principios distintivos de lo anti-democrático y que en consecuencia, los motivos para prohibir un partido político son ahora más complejos. Por ello, sostiene esta autora, la definición de la democracia ha de ser reformulada o complementada

regarding the difficulty of defining with precision the substantive requirements for inclusion in the democratic arena”. ISSACHAROFF, S. Vid *supra* Nota 507, Pág. 1463.

⁵¹¹ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 23.

⁵¹² DIAMOND, L. y GUNTHER, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. John Hopkins University Press, Baltimore, 2001, Pág. 23. Citado por KUMAR, K. Vid *supra* Nota 469, Pág. 523.

⁵¹³ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 22.

⁵¹⁴ FULLER, G. Vid *supra* Nota 446, Pág. 37.

⁵¹⁵ ISSACHAROFF, S. Vid *supra* Nota 507, Pág. 1451.

⁵¹⁶ Véase también HALLIDAY, F. Vid *supra* Nota 461, Págs. 62 y ss.

para así catalogar aquellos partidos políticos cuyos llamamientos a la religión o la cultura, y no al fascismo, se consideran amenazas intolerables para el régimen existente⁵¹⁷.

Rosenblum argumenta que un problema para la teoría democrática nace del aumento de los partidos religiosos, pues desde el inicio la teoría⁵¹⁸ tiene miedo de los partidos basados en la identidad religiosa, étnica, racial, o cultural, y los considera especialmente peligrosos. A estos efectos, continua Rosenblum, la teoría democrática tiene una serie de presunciones negativas hacia este tipo de partidos:

- *“Religious and ethnic parties are not “real parties”; they are opportunistic and not committed to electoral democracy;*
- *They are intransigent, uncompromising, militant, extremist;*
- *Religious political claims aim at conforming public policy to the imperatives of a single faith—at religious establishment, and ethnic parties at imposing a single ethnic identity on public life;*
- *These parties are authoritarian in their organization and goals; the religious party’s hold on members owes to coercion of the faithful by clerical authorities and the ethnic party’s on an ascriptive rather than voluntary identity politics imposed by self-selected leaders.”*⁵¹⁹

Pero si la religión ha sustituido a la ideología (pongamos por ejemplo un Estado donde todos los partidos existentes fueran religiosos), hemos de buscar otros factores distintos de la ideología y la religión para poder negar el carácter democrático de un partido en particular: violencia, odio, amenaza al carácter religioso o laico del Estado, y apoyo o control exterior, son elementos que ayudan en esta labor y que se examinan en las páginas siguientes. Esta dificultad también significa que debemos poder diferenciar un partido antidemocrático de otro que es

⁵¹⁷ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 24.

⁵¹⁸ Por ahora, es importante ser capaz de diferenciar entre el argumento teórico y las políticas pragmáticas que sí se pueden aplicar, porque incluso la UE, como demuestra el caso de Bosnia, reconoció la necesidad de una solución pragmática cuando no había alternativas a los problemas teóricos.

⁵¹⁹ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 29. La autora los define como *“baleful judgements”* en la teoría democrática.

antisistema pero no necesariamente antidemocrático⁵²⁰, como ya se expuso en el apartado III del Capítulo 3.

Por otra parte, como la falta de ideología y el auge de los partidos con fuertes implicaciones religiosas nos obligan a no considerar la religión como factor determinante, tampoco podemos aplicar el test de peligro claro e inminente que propugna la doctrina estadounidense⁵²¹. Issacharoff indica que esta prueba o test “*seems reasonably well suited to measuring the extent to which a party with an ideological affinity for a hostile power does indeed pose a national security threat*”⁵²², pero si esa afinidad no se puede definir en términos ideológicos, el test no se puede aplicar; y tendremos que acudir a algún otro mecanismo. Como se argumenta más adelante, los partidos políticos son más peligrosos para un Estado cuanto más se identifican con una potencia hostil (un enemigo del Estado), pero es posible que esta identificación ocurra en términos de religión y no de ideología.

2. LA SUSTANCIA DE LO ANTIDEMOCRÁTICO: QUÉ PRUEBA, QUÉ AMENAZA, QUÉ JUSTIFICACIONES

Para poder considerar un partido como antidemocrático, se debe justificar que plantea una amenaza a la democracia existente o potencial (en un régimen en transición). Uno de los problemas estriba en definir el tipo de amenaza que justificará esta exclusión teniendo en cuenta que (i) es posible que la ideología no sea un factor esencial, (ii) la línea religiosa del partido no lo hace necesariamente

⁵²⁰ En este sentido, véase CAPOCCIA, G. Vid *supra* Nota 368.

⁵²¹ El “*imminent and clear threat test*” de la doctrina americana fue formulado por los jueces Holmes y Brandeis en el caso *Brandenburg v. Ohio* (1927). El Tribunal dictaminó que un Estado no puede “*forbid or proscribe advocacy of the use of force or of law violation except where such advocacy is directed to inciting or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action*” (Citado por ISSACHAROFF, S. Vid *supra* Nota 507, Pág 1416).

Según Chester James Antieau: “[the] *clear and present danger test* was first expressed in March 3, 1919, when Mr. Justice Holmes, in an opinion for a unanimous court affirming a conviction under the Espionage Act of 1917 stated: “The question in every case is whether the words used are used in such circumstances and are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that Congress has a right to prevent.” And he added: “It is a question of proximity and degree.” ANTIEAU, C.J. “Legal Tests to Determine the Constitutionality of Statutes Restricting First Amendment Freedoms”, en *13 U. Det. L.J.* 198 (1949-1950). Véase LUSK, L.B. “The Present Status of the “Clear and Present Danger Test”—A Brief History and Some Observations”, en *45 Ky. L.J.* 577 (1956-1957); BOW, D. R. “The Moral Failure of the Clear and Present Danger Test” en *6 William & Mary Bill of Rights Journal*, 733 (1997-1998); NATHANSON, N. L. “The Communist Trial and the Clear-and-present-Danger Test”, en *63 Harvard Law Review* 1167 (1949-1950).

⁵²² ISSACHAROFF, S. Vid *supra* Nota 507, Pág. 1436.

antidemocrático, y (iii) el régimen en el que ese partido pretende competir no es democrático.

Como expone el Profesor Issacharoff, es extraordinariamente difícil establecer un conjunto de principios que permitan determinar lo que supone una amenaza en el sentido expuesto; será preciso un análisis concreto, caso por caso. Más aún, por los motivos antes mencionados, es posible que las ideas y principios que pueden haber servido en el pasado para identificar amenazas contra democracias en Europa no sean aplicables en muchos países del norte de África y Oriente Próximo. Ante tal escenario, el análisis se puede hacer en tres fases sobre la base de: (A) la presunción democrática, (B) las justificaciones para prohibir partidos, y (C) el concepto de la amenaza.

A) La presunción democrática

La postura inicial de las organizaciones e instituciones internacionales ha de ser la de una presunción a favor de la libertad de expresión y asociación políticas. Como se indica en las Directrices sobre la Prohibición y Disolución de Partidos Políticos y Medidas Análogas publicadas por la Comisión Europea de Democracia mediante el Derecho, la prohibición o disolución de un partido político debe ser una medida excepcional en una sociedad democrática⁵²³. Ello es así por cuanto que – nos permitimos recordarlo – el artículo 25, incluido su comentario, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera el derecho a la libertad de asociación, incluso para asuntos políticos y públicos, como *“complemento esencial de los derechos amparados por el artículo 25. Los partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”*⁵²⁴.

La excepcionalidad de esta medida también recibió el apoyo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en el caso *Refah Partisi o Welfare Party*, que se analiza en el capítulo 2, apartado II.2). Así pues, se debe eliminar cualquier presunción de anti-democracia por la identificación cultural o religiosa de un

⁵²³ *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 41st plenary session, 10 - 11 December 1999. www.venice.coe.int. Ver también capítulo 2, apartado II, sobre esta cuestión.

⁵²⁴ Transcripción del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Pacto está disponible aquí: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

partido. La presunción debe ser la contraria: los partidos políticos se suponen democráticos hasta que se demuestre lo contrario en consideración de otros elementos.

B) Posibles justificaciones para prohibir un partido

Si ninguna de estas dos variables, ideología y religión, son presuntamente antidemocráticas, debemos hallar otras características que demuestren, en su caso, la naturaleza no democrática de un partido determinado. A tal efecto, Nancy Rosenblum analiza cuatro razones que pueden justificar la prohibición de partidos políticos: la asociación con la violencia, la incitación al odio, el suponer una amenaza contra los principios básicos del Estado (sea contra su carácter laico o religioso), así como el apoyo y control proveniente del exterior⁵²⁵.

- a) La primera de estas justificaciones supone prohibir cualquier partido que esté asociado con la violencia (que emplea armas o esté vinculado a un grupo armado). No obstante, la violencia no siempre es fácil de identificar con una asociación política: se puede identificar a partidos como Hamas⁵²⁶ o Hezbolá con grupos armados, pero los partidos no siempre propondrán abiertamente el derrocamiento violento del régimen en el poder, ni tendrán siempre una vinculación nítida y clara con un grupo armado⁵²⁷.

En este tipo de casos, Rosenblum propone recurrir a la categoría del lenguaje: defensa de una posición vs. incitación⁵²⁸. Mientras que un partido democrático liberal estará a favor de una defensa sin límites en respuesta a un acto violento, el partido que aliente la incitación, en cambio, intentará alentar a la población para provocar más actos, manifestando así el vínculo necesario entre palabras y acción. Pero el problema es que estas interpretaciones de los términos asociación,

⁵²⁵ Una posible quinta justificación sería la vinculación de un partido con actividades ilegales (crimen, drogas, etc.).

⁵²⁶ Hasta el año 2003, la UE distinguió entre el ala terrorista de Hamas y su rama política. En 2003, incluyó ambas *marcas* en la lista de terroristas de la UE.

⁵²⁷ La lista de terroristas de la UE está disponible en el siguiente enlace:

http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm.

⁵²⁸ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 50. Se refiere a “*advocacy vs. incitement*”.

apoyo, defensa y/o incitación a la violencia son precisamente eso: interpretaciones. Y como tales, están abiertas a diversas maneras de entender estos conceptos, ya que incluso la expresión “*association with terrorism, the principal new ground for banning, is difficult to define and prove*”⁵²⁹. El problema de la violencia, igual que ocurre con la religión, es que las asociaciones que pretenden ser, o desean ser, partidos políticos, probablemente no reflejarán en sus declaraciones e idearios aquellas actitudes violentas. Y otro problema es que si bien en el pasado pudieron ser grupos armados y violentos, como hiciera Al Fatah, en algún momento pudieron haber renunciado a ello.

- b) La segunda justificación es la incitación al odio, como consecuencia directa de la violencia que propugnaría y las posibilidades de que ese odio provoque desórdenes civiles u hostilidades, que fracturen la sociedad en base a criterios étnicos. En países en los que la población es mayoritariamente musulmana, es posible que el odio no se dirija contra otro grupo étnico, sino que lo esgriman quienes se adjudican la representación de la verdadera religión, frente a los demás que consideran paganos de su fe. En este caso, puede ocurrir que la amenaza proceda de grupos de la oposición (por ejemplo, de los Hermanos Musulmanes en Egipto) y se dirija contra el gobierno autoritario.
- c) La tercera justificación considera al partido como una amenaza existencial a la naturaleza religiosa o laica del Estado, es decir, una amenaza a la identidad política del Estado. Esta justificación plantea un problema, aparte de sus obvias complicaciones de interpretación: que la identidad política en sí misma, tal vez no sea un carácter definitorio de la democracia (por ejemplo, el Estado de Israel con amplia mayoría hebrea – pero con minorías de otras religiones –, o el estado de Iraq con mayoría musulmana).

Desde luego, parece la razón menos sólida para justificar la prohibición de un partido; así Rosenblum admite que la interpretación y reinterpretación de la identidad política nacional sí es asunto de la democracia, que la democracia sí se ocupa de esta cuestión, y que tener

⁵²⁹ ROSENBLUM, N.L., Vid *supra* Nota 488, Pág. 52.

partidos que proponen cambiar la identidad nacional de un país es algo habitual y normal, que de hecho, es algo imposible de erradicar. Si este argumento se aplicara a remplazar el fundamento de laicidad de un Estado o su libertad religiosa (como característica definitoria), la justificación cobraría más fuerza, si bien en el segundo caso habría que debatir si esa libertad se puede considerar como parte integrante de la identidad nacional de un Estado.

- d) La última justificación es el apoyo y el control externos, un tema cada vez más controvertido, especialmente en el mundo musulmán. La argumentación es muy sencilla: los asuntos políticos internos no deben obedecer a fuerzas externas y por tanto, los partidos que se encuentren bajo la orientación de gobiernos o partidos extranjeros violan el principio de libre determinación del Estado.

Este tipo de justificación se ha usado históricamente para criticar la ayuda internacional a los partidos cuando se dirige a los partidos de la oposición de regímenes autoritarios, de manera que lo que se puede considerar un motivo justificado para prohibir un partido también se puede utilizar como explicación para limitar en la medida de lo posible el papel de los de fuera, los *outsiders*, en la política de los partidos a nivel nacional. Rosenblum plantea una pregunta clave y compleja: *“What incentives or punitive actions should outsiders impose to encourage Hamas to give up arms or the Palestinian Authority to ban the party?”*⁵³⁰.

Otra preocupación que surge a raíz de esta justificación es el crecimiento del transnacionalismo en la política musulmana. Hay una creciente vinculación entre los partidos musulmanes en todo el mundo – de lo que es muestra la expansión de los Hermanos Musulmanes a otros países – que supone un reto para la creencia que los partidos políticos no pueden recibir apoyo ni estar influidos por fuerzas del exterior, sin menoscabar el principio interno-democrático. Una vez más, estamos frente a una justificación que se presta a interpretación y no proporciona motivos claros y evidentes para prohibir un partido (o en nuestro caso, denegar la

⁵³⁰ Ibid., Pág. 70.

ayuda a un partido)⁵³¹ pero que plantea la amenaza más potente al régimen instalado en el poder. Como indica Rosenblum, la amenaza es más violenta cuando los partidos “*profess that their primary loyalties are to the group, not the nation, made more potent when the group extends outside national borders, and reaching its acme when a party identifies with enemies of the state*”⁵³². Una vez más, la amenaza puede proceder del auge del Arabismo y el Islamismo, así como de la actitud hostil hacia la globalización y la influencia occidental, que vincula a partidos más allá de sus fronteras nacionales y fortalece su resistencia al apoyo occidental.

A los problemas que surgen para definir los partidos políticos, hemos de añadir el conflicto que se plantea cuando estos partidos no amenazan un orden democrático, sino un orden autocrático o teocrático, tema que desarrollaremos en la siguiente sección.

C) La amenaza para el orden democrático

Las anteriores justificaciones parten de la premisa que los partidos políticos pueden amenazar el orden democrático del Estado. ¿Pero qué ocurre cuando no hay orden democrático? Los trabajos de Rosenblum e Issacharoff tratan principalmente de regímenes democráticos existentes en Estados que ya tienen alguna clase de solución democrática. ¿Y entonces, qué ocurre en regímenes no democráticos cuando se trata de elegir no entre democracia *versus* oposición no democrática, sino entre autoritarismo y oposición no democrática?

En estos casos, la amenaza contra el orden democrático se ve sustituida por la amenaza contra el *estatus quo* o el estancamiento: prohibir la intervención de un partido político (ya sea democrático o no) disminuirá las posibilidades de que ocurra algún tipo de cambio (estabilidad), mientras que proporcionar incentivos a las actividades de los partidos políticos podría aumentar las posibilidades de cambio en el régimen autoritario. Estos cambios – inestabilidad – tendrán efectos

⁵³¹ Se podría añadir una quinta justificación a la categorización mencionada: la ilegalidad de las actividades realizadas por el partido en cuestión (crimen, corrupción, drogas, etc.). Pero nuestro propósito aquí es simplemente señalar este extremo.

⁵³² Ibid., Pág. 20.

internos e internacionales, y ambas posibilidades (estabilidad vs. inestabilidad) han de ser tomadas en consideración.

Un planteamiento inicial – que se detalla posteriormente, a lo largo de las siguientes secciones – es el siguiente: todas las justificaciones a las que nos hemos referido asumen la existencia de una amenaza para la democracia. Sin embargo, si no hay democracia que amenazar, entonces, tal vez no exista ninguna razón para prohibir (o para denegar la ayuda a) ninguno de los partidos supuestamente no democráticos. Así pues, en situaciones no democráticas, no se trata de elegir entre democracia y autoritarismo, sino entre estabilidad (conocer lo que hay y lo que se puede esperar) e inestabilidad (no conocer lo que puede llegar y cómo controlarlo; esto podría llevar, en último término, a una revolución⁵³³). En la teoría democrática, el principio de incertidumbre relativa se enuncia en estos términos: la finalidad de la contienda electoral no es desconocer el resultado electoral por adelantado (el elemento de riesgo), sino limitar los posibles resultados a partidos democráticos. Por lo tanto podríamos hablar de un riesgo o una incertidumbre controlada: en democracia, tanto el que gana como el que pierde aceptan la victoria y la derrota, y el Estado de derecho proporciona las reglas del juego. En una situación no democrática, el principio de incertidumbre es absoluto y no relativo.

En consecuencia, en este escenario no democrático, el test que mide el peligro claro y real (Rawls, Issacharoff) no habría que enfocarlo hacia la democracia, sino hacia la posibilidad de que partidos islamistas ganen batallas políticas democráticas y establezcan Estados confesionales donde antes había laicos y autoritarios. En definitiva, la elección es la siguiente: autoritarismo laico *versus* régimen confesional resultante de una contienda electoral. Por ello, el problema es el creciente atractivo de los partidos religiosos que reciben el respaldo de amplios sectores de la población. La auténtica amenaza es respetar la voluntad popular: nos puede conducir a Estados confesionales⁵³⁴.

⁵³³ Sheri Berman sostiene que el auge del Islamismo no es tan inocuo como parece, que su creciente presencia en la sociedad civil árabe es menos alentadora y más intrigante de lo que parece a primera vista. Afirma que su papel creciente se puede entender como una ‘situación pre-revolucionaria’. BERMAN, S. “Islamism, Revolution, and Civil Society”, en *Perspectives on Politics*, Vol.1, Núm. 2, Junio 2003, Págs. 257-272.

⁵³⁴ Si bien sondeos realizados en Oriente Próximo y Norte de África indican que muchos de quienes apoyan a los partidos políticos islamistas lo hacen no en función de los ideales religiosos

A este respecto, hemos de diferenciar el campo jurídico del político: desde la primera perspectiva, debemos tratar de identificar los argumentos jurídicos que podrían proporcionar motivos para preferir un régimen autoritario laico antes que un régimen confesional salido de las urnas, es decir, obtenido mediante una victoria limpia en elecciones abiertas, o un régimen no democrático antes que uno que sí lo sea (se estudia este extremo en el epígrafe siguiente). La esfera política debe examinar las consecuencias que se derivan de aislar a los partidos políticos islamistas (prohibiéndolos o negándoles la ayuda a los partidos) porque ese aislamiento significa aceptar el estancamiento político de estos países. En palabras de Larry Diamond, significa,

*“in essence, to endorse the status quo of political stagnation in the Arab world—for there is no way that democratization can proceed in any Arab country today without finding some measure of accommodation with at least some substantial segment of political Islam”*⁵³⁵.

Más aún, algunos apuntan a que no se puede mantener por más tiempo el *estatus quo* en el mundo árabe; lo que funcionaba hace cuarenta años—cuando el Estado decidía y el pueblo obedecía—ya no funciona. Si el Estado no tiene capacidad de respuesta, le esperan problemas graves⁵³⁶. Así pues, desde un punto de vista político, se puede considerar que si en un régimen autoritario el ascenso de un partido político resulta más peligroso para el régimen vigente que para la propia democracia, la amenaza a la que nos referimos no está relacionada con la democracia sino con la creciente inestabilidad política⁵³⁷. Por lo tanto, nuestra preocupación debería centrarse en la definición del término inestabilidad, teniendo en cuenta que las políticas occidentales dirigidas a esta región, como ya señalamos, son objeto de críticas por parte de quienes reciben las ayudas, porque

de dichos partidos, sino debido a las políticas de bienestar social, la honradez y la oposición al gobierno autocrático que demuestran estos partidos.

⁵³⁵ DIAMOND, L. *The Spirit of Democracy. The struggle to build free democracies throughout the world*. Times Books, Nueva York, 2008, Pág. 285.

⁵³⁶ Marwan Muasher, antiguo ministro de asuntos exteriores de Jordania; citado por WRIGHT, R. Vid *supra* Nota 300, Pág. 3.

⁵³⁷ A este respecto, véase FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 409.

les acusan de dar prioridad a la estabilidad⁵³⁸ por encima del pluralismo político, mostrando así que su compromiso con la promoción de la democracia no es real.

II. GOBIERNO Y / U OPOSICIÓN ANTIDEMOCRÁTICOS

Del mismo modo que no siempre podremos aplicar las justificaciones tradicionales para prohibir partidos políticos, tampoco funciona la dicotomía democrático *versus* antidemocrático; calificar a los partidos políticos de antidemocráticos es más difícil cuando la relación entre el gobierno y la oposición no es claramente democrática o, como hemos visto, cuando el concepto de democracia está cuestionada. En estos casos, no se puede aplicar la categorización tradicional basada en las ideologías, como muestran las cuatro categorizaciones de Marti Koskenniemi⁵³⁹ construidas sobre un punto de vista de procedimiento y / o sustancia de la democracia:

- (1) G (gobierno) procedimental v. O (oposición) sustancial
- (2) G sustancial v. O procedimental
- (3) G procedimental v. O procedimental
- (4) G sustancial v. O sustancial.

En todas estas categorizaciones, tanto el gobierno como las fuerzas de la oposición pueden proclamar estar luchando por la democracia:

“to be waging a democratic struggle because they interpret “true” democracy as being either procedural or substantive, (1) and (2), or because they interpret the procedural, (3), and the substantive, (4), criteria in contrasting ways. I believe that from an internal perspective, this is how the participants normally view their struggle, or at least how they formulate their claims when seeking support from the West. In that search, nobody can

⁵³⁸ Podemos distinguir entre estabilidad interna y externa: la estabilidad interna afecta a la situación de cada uno de los estados internamente, es decir, perpetuar la disposición política existente. La estabilidad externa significa perpetuar la disposición política interna existente con el fin de evitar disputas internacionales, conflictos con otros estados, problemas transfronterizos, menos petróleo y así seguidamente. Por tanto, la estabilidad interna acarrea consecuencias para los ciudadanos de aquel estado, mientras que la externa las acarrea también para todos los demás ciudadanos. Y la capacidad de un estado de garantizar la estabilidad en su territorio sigue siendo la principal indicación que demuestra la legitimidad de ese estado (Ver BEUTZ, M. Vid *supra* Nota 347, Pág. 390).

⁵³⁹ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 506, Pág. 437.

*afford to claim to replace “democracy” by something else – making it seem as if it were all about different notions of democracy”*⁵⁴⁰.

Así se critica la categorización de lo democrático contra lo antidemocrático porque se basa en una exagerada simplificación de *nosotros contra ellos*: la falta de conocimiento y de perspectiva sobre las circunstancias particulares distorsiona la percepción que se pueda tener sobre el propósito democrático pretendido, y puede conducir, peligrosamente, a políticas imperialistas y unilaterales. Por lo tanto, en aquellos Estados en los que el gobierno también es antidemocrático, resulta más difícil distinguir qué partidos políticos están a favor o en contra de la democracia, puesto que tanto el gobierno como la oposición pueden proclamarse partidarios de una democracia universal. Incluso si ambos se declaran democráticos pero obviamente no lo son, las instituciones internacionales tendrían que tratarles a ambos empleando los mismos estándares: o ambos son democráticos, o ninguno lo es.

La argumentación de Koskenniemi incluye una crítica general de los argumentos de los internacionalistas liberales (como por ejemplo, Slaughter o Tesón): al posicionarse estos del lado de la democracia, parecen admitir que tienen una percepción clarividente sobre el significado esencial de la democracia⁵⁴¹, que recalca la distinción entre nosotros (abogados internacionales procedentes de Occidente) y ellos y la creencia de que la democracia, tal y como la entendemos en Occidente, se puede exportar universalmente. Este argumento parte de una democracia laica de estilo occidental que se puede aplicar a cualquier país, universalmente, y no entra a valorar que la democracia y el Islam, así como los partidos políticos islamistas, pueden hallar otras maneras de acomodarse mutuamente⁵⁴² que no necesariamente deben proceder del laicismo occidental.

Además de lo anteriormente expuesto, es bastante posible que en Estados de amplia mayoría musulmana, esta dicotomía quede hasta cierto punto oscurecida por el aspecto religioso. Allí donde el Islam desempeña un papel relevante, tanto los partidos que gobiernan como los de la oposición pueden decir que representan la verdadera religión, la que es compatible con un régimen democrático. Puede

⁵⁴⁰ Ibid.

⁵⁴¹ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 506, Pág. 439.

⁵⁴² FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 409, Pág. 12.

surgir una batalla para obtener la victoria electoral y el apoyo popular en base a la religión, pero también puede florecer una auténtica discusión sobre la interpretación de la política islámica y la necesidad de apoyar un nuevo concepto de democracia musulmana⁵⁴³.

No obstante, incluso si no consideráramos el Islam como un elemento relevante a estos efectos, la diferenciación entre uno y otro ha de realizarse no solo atendiendo al concepto de democracia, sino también confrontando una aspiración de ser demócrata con la de no serlo (ya no se trata solamente de la noción de democracia, sino de la propia democracia). Esta es la categorización de Koskenniemi, elaborada de nuevo, pero con estos elementos adicionales:

- (1) G democrático v. O antidemocrática
- (2) G antidemocrático v. O democrática
- (3) G democrático v. O democrática
- (4) G antidemocrático v. O antidemocrática

Si tanto el gobierno como la oposición afirman que son antidemocráticos (categoría número 4) – no tienen intención de respetar el pluralismo político y las reglas electorales – no hay debate alguno en torno a cuál de los dos habría que apoyar en la promoción de la democracia (obviamente a ninguno). Si ambos (categoría 3) afirman que son democráticos, entonces, debemos regresar a sus respectivas interpretaciones de la democracia (la categorización original y primera de Koskenniemi). Pero si una de las dos partes (1 y 2) dice que es democrática, se supone que nos enfrentamos entonces a un caso claro y evidente: desde una perspectiva externa, quien dice ser democrático es quien debe recibir apoyo. Pero sus afirmaciones han de ser contrastadas con lo que son en realidad, y aquí es donde la categorización se vuelve más compleja: si la mayor parte de los partidos (incluido el partido que está en el gobierno) carecen de ideología clara y casi todos, o todos ellos, pronuncian algún tipo de afiliación religiosa, entonces, ¿cómo podemos aplicar valores de identificación basados en una democracia laica, para situarlos en su dicotomía entre lo democrático y lo no democrático? Igual que la primera categorización de Koskenniemi, esta es una simplificación excesiva con poco valor.

⁵⁴³ Ver ATIENZA, G. “La democracia musulmana como solución”, en *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, Núm. 102, Noviembre-Diciembre 2005.

La cuestión es que si a esta categorización le añadimos las circunstancias particulares de muchos países de mayoría musulmana (donde coexisten regímenes antidemocráticos y autocráticos confrontados con la cada vez mayor relevancia de partidos islamistas), nos encontramos con que el cambio político lo solicitan o exigen partidos con gran apoyo social que se levantan contra el régimen establecido. En el mundo árabe, una característica central de la falta de pluralismo político es la ausencia de una oposición fuerte: los presidentes y reyes siguen siendo demasiado poderosos, sin límites que puedan poner los parlamentos, sin poder judicial independiente y sin que los gobiernos sean responsables de sus acciones. Como indica Marina Ottaway:

*“Countervailing institutions remain weak, if they exist at all, not only because constitutions and laws deliberately keep them that way, but also because they are not backed by organized citizens demanding political rights, participation, and government accountability”*⁵⁴⁴.

Puede pensarse que buena parte de la población de países de mayoría musulmana piensan que les dirigen dictadores negligentes que hablan de reformas democráticas inexistentes cuyo único propósito es recibir ayuda y beneficios procedentes del exterior. Que parte de esta población recibiría con entusiasmo la noticia de que sus gobiernos actuales han caído⁵⁴⁵, aunque los partidos de la oposición no sean claramente democráticos. Esto fortalece el movimiento de los islamistas en su oposición contra los regímenes instalados en el poder, y hace que no se pueda aplicar la dicotomía que aquí analizamos entre el gobierno y la oposición, en una región donde por lo general, las diferencias tradicionales en base al criterio democrático no suelen tener validez.

En las últimas décadas, los movimientos islamistas se han transformado en el principal oponente de las autocracias y los dirigentes establecidos en el poder, amenazando así la estabilidad del estatus quo y obligando a los gobiernos a tomarlos en consideración en la escena política. No solo les temen la UE o las instituciones internacionales, sino también los regímenes vigentes que se ven amenazados por su fuerza creciente; estos regímenes gobernantes pertenecen a sus

⁵⁴⁴ OTTAWAY, M. “The Missing Constituency for Democratic Reform”, en *Uncharted Journey*, CAROTHERS, T. y OTTAWAY, M (Eds.). Vid *supra* Nota 389, Pag. 151.

⁵⁴⁵ FULLER, G. Vid *supra* Nota 446.

propias bases sociales⁵⁴⁶ y en las cuales están firmemente asentados, y por consiguiente, temen y al menos en un primer momento, sienten la necesidad de rechazar cualquier asociación o agrupación de gente que no pertenezca a la base social de la que forma parte el régimen (distinguiendo aquí entre los diferentes grupos socio-étnicos en cualquier Estado determinado).

Al centrarse en la política desde las raíces de lo social y tejer una red fuerte y firmemente anclada en la comunidad musulmana, estas fuerzas islamistas han ido creciendo en detrimento del nacionalismo árabe (que se centraba en el concepto de nación). Mientras el nacionalismo se preocupaba por la construcción del Estado, el Islamismo se centró en un proyecto para cambiar a los hombres y a la sociedad—un enfoque que le llevó a estar más interesado en tejer redes sociales de gran alcance, más allá de las fronteras nacionales⁵⁴⁷. Y con el auge de estas redes transnacionales que saltan las fronteras, el panislamismo y el panarabismo se convierten en instrumentos de movilización frente a sus dirigentes. Cuando esos dirigentes no son democráticos, no existe ninguna excusa normativa, jurídica ni moral que justifique la inacción, incluso aunque los partidos de la oposición no sean democráticos en la acepción occidental de este término. Y los gobiernos en el poder, incluso teniendo el monopolio de la fuerza, han de hacer frente a una creciente demanda popular de elecciones, así como a la cada vez mayor identificación de la población con grupos religiosos y la disminución de la legitimidad del Estado. Esta última circunstancia puede verse cuestionada porque la comunidad internacional tiende a considerar que la estabilidad y el disponer del monopolio de la fuerza son indicativos de la existencia de legitimidad, pero desde un punto de vista puramente democrático, la legitimidad en este campo no se refiere a la estabilidad y la fuerza, sino a la capacidad y obligación de rendir cuentas (“*accountability*”) de un gobierno respecto a su población⁵⁴⁸.

Pero entonces, ¿cómo marcamos los límites? O dicho de otra forma, ¿de dónde procede la amenaza? ¿Y qué es lo que está amenazando? Si como hemos visto no es la religión de cada partido lo que define su posición a favor o en contra

⁵⁴⁶ MOORE, P. W. y SALLOUKH, B.F. “Struggles under authoritarianism: regimes, status and professional associations in the Arab World”, en *International Journal Middle East Studies*, 39, 2007, Pág. 69.

⁵⁴⁷ SCHEFFLER, T. Vid *supra* Nota 456.

⁵⁴⁸ A este respecto, véase BEUTZ, M. Vid *supra* Nota 347.

de la democracia, sino sus lealtades e intereses primarios, y si la victoria electoral es el principal objetivo, ¿acaso no les interesaría ampliar su base electoral tanto como fuera posible? Este último punto nos lleva a examinar el miedo a los partidos islamistas y los imperativos de la contienda electoral.

III. LOS IMPERATIVOS DE LA CONTIENDA ELECTORAL

Aquellos que entienden que el Islam y la democracia son incompatibles, ven con miedo y malestar el auge de los partidos políticos musulmanes⁵⁴⁹. El debate que subyace es el de la correlación o compatibilidad⁵⁵⁰ entre la Ley Islámica y los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos. Fred Halliday⁵⁵¹ exponía las cinco interpretaciones posibles de esta correlación (asimilación, apropiación, particularismo, la confrontación e incompatibilidad) que exponíamos en el capítulo II apartado 2 de esta tesis, tras la cual apuntábamos el entendimiento de autores como Bernard Lewis y Vali Nasr, con ideas contrapuestas. La cuestión estriba en que aumente el pluralismo político y ver cómo está funcionando en la práctica (el reciente, aunque aislado, ejemplo de Túnez).

En todo caso, al igual que Rosenblum⁵⁵², este autor considera que la política electoral, el imperativo de la competencia electoral (y no la liberalización y acomodación teológica/ideológica), es una fuerza de integración y moderación

⁵⁴⁹ En cuanto a la compatibilidad, véase, entre otros, HUNTINGTON, S.P. “Democracy’s Third Wave”, en *Journal of Democracy* 2, Núm. 2, 1991. Para otras opiniones conservadoras, véase PODHORETZ, N. *World War IV*. Doubleday, Nueva York, 2007.

⁵⁵⁰ Según Fred Halliday: “Many people in the world opposed to Islamic status – Christians, Jews, Hindus, South-East Asian Chinese – hold the view that Islam and Western democracy are incompatible. Once again we find people in the Islamic World, from the Saudi ruling family to Khomeini, advancing the same belief. One of the most common themes of Islamist discourse in the 1980s and early 1990s was the alleged failure of Western democracy. Yet to be drawn into an argument about any necessary incompatibility, or for that matter compatibility, between Islam and democracy is to accept the false premise that there is one true, traditionally established, ‘Islamic’ answer to the question, and that this timeless ‘Islam’ rules social and political practice. There is no such answer and no such ‘Islam’. [...] If there are in a range of Islamic countries evident barriers to democracy, this has to do with certain other social and political features that their societies share. These would include low levels of development, entrenched traditions of state control, political cultures that inhibit diversity and tolerance, the absence of a tradition of private property, and the lack of separation of state and law”. HALLIDAY, F. Vid *supra* Nota 402, Pág. 116. Merece la pena señalar que, como afirma el Profesor Halliday, la opinión de la incompatibilidad también se ha fomentado en el mundo árabe como excusa para reforzar las autocracias existentes.

⁵⁵¹ Ver capítulo II apartado 2 de esta tesis.

⁵⁵² ROSENBLUM, N.L. Vid *supra* Nota 488.

políticas; las elecciones cambian la manera en que los partidos políticos perciben las cosas, forzando a los demócratas musulmanes a salir a la calle en busca de votos, y al hacerlo, cambia la “*relación del Islam con la política*”⁵⁵³. Cuando los partidos buscan nuevos votantes, tienen que ampliar su base electoral, y para ello deben moderar sus actitudes y posiciones, o acercar la religión a la esfera de lo político: es la competencia electoral la que les lleva hacia la moderación, y es la victoria electoral la que les hará responder de sus decisiones políticas.

En años recientes, algunos estudios han demostrado que cuando la religión desciende al nivel de la política – desde el enfoque teleológico-religioso hasta el político – y se permite que las fuerzas moderadas participen en los procesos electorales, la población termina pidiendo cuentas a los líderes religiosos para que respondan de su gestión y sus acciones políticas, y las fuerzas islámicas moderadas se vuelven mucho más críticas con el Islam radical como posible solución a los problemas sociales. La investigación de R. Hassan mostraba que la religión tiene más influencia cuando funciona independientemente de la esfera política, porque el público pierde la confianza cuando el Islam se integra en las estructuras políticas⁵⁵⁴.

En aquellos países en los que el Islam radical ha logrado poder político (Irán, Sudán y Afganistán), la población, en la medida de lo posible, les critica no haber logrado mejorar las condiciones de vida de la población. Así pues, cuando los partidos religiosos entran en el escenario político, ya no pueden esconder sus fracasos políticos bajo el manto de los valores religiosos; se les exige que rindan cuentas de sus acciones desde el punto de vista de la política. Más aún, los Profesores Sutton y Vertigans afirman que desde el fracaso de Irán, Sudán y Afganistán – que fueron en algún momento Estados islamistas radicales – no se ha sabido desarrollar ningún modelo islámico de gobierno que sea atractivo y sirva para mejorar las condiciones de vida de la población⁵⁵⁵. De hecho, llevarles al escenario político hace que tengan que rendir cuentas de sus acciones, mientras que prohibir su participación tiene el efecto opuesto: deja sus programas y

⁵⁵³ NASR, V, citado por ROSENBLUM, N.L. Vid *supra* Nota 488, Pág.74. Ver también NASR, V. *Forces of Fortune. The Rise of the New Muslim Middle Class and What It Will Mean for Our World*. Free Press, Nueva York, 2009.

⁵⁵⁴ SUTTON, P y VERTIGANS, S. *Resurgent Islam: A Sociological Approach*. Polity Press, Cambridge, 2005, Pág. 181.

⁵⁵⁵ Ibid.

posiciones políticas huérfanos de cualquier tipo de escrutinio público, e impide que los partidos de la oposición puedan explotar sus programas de gobierno con fines electorales. Por lo tanto, *“the lack of political representation in many majority-Muslim nations tends, unintentionally, to benefit praxisitioners”*⁵⁵⁶ (término acuñado por los autores para referirse a individuos y grupos concretos que practican su fe a nivel individual, social y político).

Además, cuando autores occidentales identifican la religión como la principal causa de la falta de democracia y de mejora de las condiciones de vida en los estados de mayoría musulmana, la población que profesa esa fe reacciona reforzando su *“identificación con el Islam como fuente de fuerza, consuelo y solidaridad”*⁵⁵⁷, como si Occidente aún no fuera capaz de diferenciar entre el extremismo islámico y las fuerzas islámicas moderadas que intentan llegar al poder o tener más influencia por medios pacíficos.

Pero para algunos autores, el auge del extremismo islámico (auge en la década de los años 1990 y que continúa) ya no es *“the most important, interesting, or dynamic force in the Middle East. The hard-core terrorists in al Qaeda or Islamic Jihad have repeatedly proven that they can destroy. But they have yet to provide tangible solutions or viable new models for problems plaguing the region”*⁵⁵⁸; así pues, es posible una orientación hacia el Islam político, en contra del extremismo islámico. En estos años los extremistas minoritarios siguen teniendo un gran impacto en parte porque hay pocas alternativas: *“so few other political ideas and activities in the region offering alternatives. Now, increasingly, there are. A trend struggling for decades to take root has finally begun—and, I stress, only begun—to have an impact”*⁵⁵⁹.

El auge del Islamismo y el transnacionalismo, y el renacido rechazo a la intervención occidental, implica que los partidos políticos en cualquiera de los países de mayoría musulmana lo tengan ahora más difícil para aislarse de la retórica y la acción islamista-nacionalista destinada a repeler al invasor extranjero, tanto militarmente, como política y culturalmente. Así, Graham Fuller afirma que la línea divisoria entre el nacionalismo y la identidad islámica está por tanto

⁵⁵⁶ SUTTON, P y VERTIGANS, S. Vid supra Nota 554, Pág. 182.

⁵⁵⁷ FULLER, G. Vid supra Nota 446, Pág. 54. Traducción del autor.

⁵⁵⁸ WRIGHT, R. Vid supra Nota 300, Pág. 2.

⁵⁵⁹ Ibid., Pág. 3.

prácticamente desaparecida y borrada: “*Even non-Muslim Arabs generally identify with the broader Islamist-nationalist trend*”⁵⁶⁰. De hecho, exigir que los partidos políticos no tengan ninguna clase de vínculo religioso es desconocer la realidad y en definitiva, es antidemocrático; tal vez sean la única alternativa política a los regímenes existentes y el vínculo más fuerte con la sociedad civil.

Si la contienda electoral vincula a los demócratas con posturas moderadas y con la democracia, tal vez el laicismo occidental no pueda ser de total aplicación. El laicismo quizás se pueda aplicar de manera distinta, según otro entendimiento de pluralismo religioso, de otros marcos institucionales, de distintas maneras de laicismo y de una menor separación entre religión y Estado. Y si pensamos que es absolutamente necesario algún tipo de diferenciación entre el Estado y la religión, entonces, hemos de seguir preguntándonos: ¿qué tipo de diferenciación? ¿en qué sentido? ¿en qué cuestiones?⁵⁶¹

Si bien este estudio sugiere que la moderación surge a partir de la vinculación entre la participación política y el Islam, no obstante, la mayor parte de los gobiernos y centros de decisión extranjeros (y especialmente la UE), aún temen que los islamistas en el poder supongan un riesgo más importante para la seguridad mundial (una vez más, se trata de elegir entre estabilidad y estancamiento, aunque no solo en cuestiones de seguridad), porque podrían usar las tendencias crecientes del transnacionalismo islamista para beneficio propio y con los resortes del poder que proporciona el Estado⁵⁶². Como tales, el Islam y la participación política son fuente de inestabilidad.

Sin embargo, incluso aunque la participación política probablemente no disminuya los vínculos transnacionales de estos partidos⁵⁶³, sí vinculará los intereses islamistas a largo plazo (intereses de Estado – rendición de cuentas, “*accountability*”) con al menos “*algunos principios internacionalmente aceptados*”⁵⁶⁴, transformándose así en fuente de estabilidad. Como hemos visto, los procesos electorales tienen un importante contenido moderador-formativo y

⁵⁶⁰ FULLER, G. Vid *supra* Nota 446, Pág. 54.

⁵⁶¹ Veit Bader, “Religions and States. A new typology and a plea for non-constitutional pluralism”, en *Ethical Theory and Moral Practice* 6: 55-91, 2003, Kluwer Academic Publishers, Pág. 60.

⁵⁶² AZZAM, M. “Islamism Revisited” en *International Affairs* 82: 6 (2006).

⁵⁶³ SCHEFFLER, T. Vid *supra* Nota 456.

⁵⁶⁴ AZZAM, M. Vid *supra* Nota 562, Pág. 1129.

aunque no sean capaces de disminuir el Islamismo transnacional, tal vez sí puedan aportar el pluralismo político que los demócratas están esperando.

Independientemente de los argumentos que rodean los imperativos de la contienda electoral, pocos Estados musulmanes – Turquía, Marruecos, Egipto y Túnez – han permitido la participación de partidos islámicos en los procesos electorales, y cuando así lo han hecho, esos partidos han sido sometidos a una severa regulación. Esta forma de proceder tiene dos consecuencias graves: “*gives the radicals’ ideology greater significance and a higher profile than they might otherwise achieve and drives them underground where they use clandestine tactics*”⁵⁶⁵. En definitiva, les proporciona una justificación religiosa y una fácil crítica del régimen vigente (recordemos que ese régimen suele ser antidemocrático) y hace que sea más difícil supervisarlos (pues se escudan en causas exteriores), acceder a ellos y controlarlos. Si se da a estos partidos la oportunidad de gobernar, se les pedirá que rindan cuentas de su gestión, serán considerados responsables de sus actos, pero en cambio, cuando se les expulsa del escenario político, solo les queda la opción de recurrir a la violencia o incitar al odio.

Para autores como Sutton y Verdigans, expulsarles del escenario público les permite adquirir una doble legitimidad porque participan de los éxitos históricos pero no se ven asociados a los problemas del día a día. Ahora bien, hasta la fecha, no podemos proporcionar ninguna sólida explicación empírica de las políticas de los partidos islamistas en el gobierno (ni elucidar si están comprometidos o no con los valores democráticos), puesto que los únicos hechos en los que podemos fundamentar nuestros argumentos son el papel que desempeñan en Turquía, Palestina y Líbano –en Egipto, donde fracasaron y en Túnez, ejemplo paradigmático amenazada por el Islam más radical y que las autoridades europeas deben apoyar con toda la fuerza posible.

Si además, son capaces de proporcionar servicios que el Estado no garantiza (servicios sociales, hospitales, etc.), estos partidos también adquieren legitimidad pública, crece su fuerza pero siguen sin tener que rendir cuentas ante nadie, por sus políticas y acciones. Como es bien sabido, igual que la democracia necesita partidos políticos para funcionar, los partidos políticos precisan del apoyo popular

⁵⁶⁵SUTTON, P y VERTIGANS, S. Vid *supra* Nota 554, Pág. 164.

para adquirir fuerza política y mantener su continuidad (un compromiso fijo y a largo plazo del partido); y la democracia necesita continuidad “*in its political parties (that is, institutionalisation) if the promises they make to the electorate are to be taken at all seriously: perhaps paradoxically the likelihood of that increases where the parties have strong organisational linkages to societies*”⁵⁶⁶, como ocurre con partidos religiosos tales como Hamas y Hezbolá (aunque estos son dos claros ejemplos de asociaciones con vínculos violentos y terroristas).

La decisión de los movimientos islámicos de entrar en política es una elección compleja: está

“fraught with problems since it requires compromise—in all senses of the word—of ideological beliefs, preferences, modus operandi, and even goals. Indeed, the decision of an Islamic leader to enter politics represents by definition not only an abandonment of ideological purity, but a supreme act of ijtihad (interpretation of Islam) in itself. It represents an acceptance that the political order is legitimate enough to work with, that politics represent a valuable vehicle for the promulgation and implementation of Islamic ideas, and that power-sharing—pluralism by definition—even with groups whose views are different is acceptable. Political involvement signals abandonment of abstract ideals and marks entry into the murky and dissatisfying world of compromises and partial goals”.⁵⁶⁷

En definitiva, cuando un partido político de corte religioso entra en política tendrá que llegar a compromisos (como ha sido el reciente caso de Túnez) y tendrá que tener una visión más práctica que abstracta. Y ello supone, sobre todo, aceptar las reglas del juego político y abandonar en cierto grado la pureza de sus ideas sociales, económicas y culturales, ante la realidad de la sociedad a la que pretende representar. Y al tomar la decisión de participar en la contienda electoral, el partido religioso se ve obligado a moderar sus posturas y su discurso.

IV. ¿MULTICULTURALISMO DEMOCRÁTICO?

Una dificultad añadida a la identificación de partidos políticos, es el hecho de que la intervención extranjera tiende a apoyar el multiculturalismo y la

⁵⁶⁶ BURNELL, P, Vid *supra* Nota 437, Pág. 34.

⁵⁶⁷ FULLER, G. *The Future of Political Islam*. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003.

democracia multiétnica. Esto es, cuanto más reciente es la Constitución de un Estado (los casos de Iraq y Afganistán), más probable será que refleje las divisiones o los grupos multiétnicos resultantes del mayor peso adquirido por los procesos identitarios. Ya no se trata de prohibir la participación o de no ayudar a los partidos debido a su ideología, sino que la cuestión está en la relación de instituciones extranjeras con partidos que fundamentan su existencia en un sentimiento o un movimiento religioso, una etnicidad o una cultura compartida. Como dice Pildes, es preciso establecer distribuciones multiculturales. Y si la intervención internacional respeta las distintas identidades de una población multicultural (la Constitución iraquí), entonces, la ayuda internacional a los partidos políticos no puede negarse por la etnicidad de un grupo determinado.

El artículo 2 de la Constitución iraquí proclama que el Islam es la religión oficial del Estado, y la *“fuente principal de la legislación”*, y que ninguna ley podrá ser contraria (i) a las enseñanzas del Islam, (ii) a los principios de la democracia y (iii) a los derechos y las libertades fundamentales que recoge esta Constitución. Además, el párrafo segundo del artículo 2 prevé que la constitución *“garantiza la conservación de la identidad islámica de la mayoría del pueblo iraquí, asimismo garantiza los plenos derechos religiosos de todos los individuos en cuanto a la libertad de fe y las prácticas religiosas, como los cristianos, ayzidíes y sabeos mindaitas.”*

La cuestión, pues, es la interpretación de la compatibilidad de la Ley Islámica con los principios democráticos, y la identidad del Estado como islámico, pero respetando a la vez las libertades religiosas. La institución que resolverá estas cuestiones en última instancia será la Corte Federal Suprema iraquí, – que en principio debería ejercer un control judicial objetivo y neutral – si bien será el Parlamento el encargado de legislar y hallar el equilibrio o compromiso entre los principios islámicos y los democráticos; un Parlamento dominado por clérigos chiíitas⁵⁶⁸. Estas cuestiones (además de otras tan principales como la seguridad, un país tan debilitado hoy día con la amenaza del Estado Islámico) determinarán si Iraq consigue transformarse en un régimen democrático liberal, o fracasa en el intento.

⁵⁶⁸ BROWN, N. J. *The Final Draft of the Iraqi Constitution: Analysis and Commentary*. Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
<http://www.carnegieendowment.org/files/FinalDraftSept16.pdf>

Los partidarios de la integración (*integracionistas*) y de la acomodación (*acomodacionistas*) discuten sobre cómo las instituciones democráticas deben tratar las diferencias étnicas. Para los primeros, si las identidades étnicas están arraigadas y son fuertes, las instituciones políticas deberían evitar estructurarse siguiendo las divisiones étnicas. Los segundos, al contrario, consideran que acomodar las diferencias étnicas es una necesidad práctica y aceptan diseñar instituciones democráticas teniendo en cuenta la composición étnica de la población⁵⁶⁹. El caso de Iraq, por ejemplo, demostró ser una especie de “*liberal consociationalism*”⁵⁷⁰: como la composición étnica inicial de la población hacía imposible una estructura de gobierno mayoritaria, la Constitución de 2005⁵⁷¹ diseñó una primera etapa durante la cual los acuerdos entre distintos sectores étnicos serían imprescindibles, y esta estructura debía llevar posteriormente a una estructura más mayoritaria de los distintos grupos y facciones iraquíes una vez hubiese concluido el período de transición. En los Acuerdos de Dayton⁵⁷² sobre Bosnia, otra paradoja democrática, también fue necesario aceptar la conciliación de las identidades étnicas con las instituciones democráticas.

Bosnia, a diferencia de las demás antiguas repúblicas que integraban la ex Yugoslavia (Serbia, Croacia, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Montenegro) no tenía un único grupo étnico que fuera mayoritario⁵⁷³, y los Acuerdos de Dayton reflejaron su composición étnica en el diseño de sus instituciones democráticas. Se elaboró un acuerdo para compartir el poder entre

⁵⁶⁹ MCGARRY, J. O’LEARY, B. y SIMEON, R. “Integration of Accommodation? The Enduring Debate in Conflict-Regulation” en *Constitutionalism in Divided Societies*, CHOUDHRY, S. (Ed.) Oxford University Press, Oxford, 2008. Ver también NORRIS, P. “Ballots Not Bullets: Testing Consociational Theories of Ethnic Conflict, Electoral Systems, and Democratization”, en *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. REYNOLDS, A. (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 2002.

⁵⁷⁰ Ibid., Pág. 80.

⁵⁷¹ Véase en inglés: <http://www.iraqigovernment.org/Content/Biography/English/constitution-eng.htm>

⁵⁷² Marco General del Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, 14 de diciembre de 1995, 35 I.L.M. 75. Puede localizarse en: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement\(esp\).pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement(esp).pdf)

⁵⁷³ Véase BANKS, A. M. “Moderating Politics in Post-Conflict States: An Examination of Bosnia-Herzegovina”, en *10 UCLA J. Int’l L. & Foreign Aff.* 1, 6 (2005); y MIKKILINENI, T. “The Regulation of Political Parties in Post-Conflict Societies” en *IILJ Emerging Scholars Paper 13* (2009) (A Sub series of IILJ Working Papers).

los distintos grupos étnicos, que se dijo, “*reforzaba las divisiones étnicas*”⁵⁷⁴ y esto aún se ve así hoy en día. La Constitución designa un Estado soberano que incluye a bosnios, croatas y serbios, como “*pueblos constituyentes (junto con otros)*”⁵⁷⁵ y constituye Entidades que regulan su propio concepto de ciudadanía. Las Entidades siguieron su camino, definiéndose a sí mismas como la constitución del pueblo serbio (en el caso de la República Srpska) o de los bosnios y croatas (para Bosnia y Herzegovina); es:

*“the definition of citizenship according to Entity, and by definition, ethnic lines, that has served to enshrine ethnically based political power at the critical level of Entity governance”*⁵⁷⁶.

La constitucionalidad de los Acuerdos de Dayton y su manera de tratar la etnicidad fueron impugnadas por el Tribunal Constitucional de Bosnia, que en una estrecha votación de cinco frente a cuatro, afirmó que la segregación étnica no podía ser un objetivo legítimo de las sociedades democráticas. La resolución del tribunal indicaba lo siguiente:

*“ethnic segregation can never be a “legitimate aim” with regard to the principles of “democratic societies” as required by the European Human Rights Convention and the Constitution of BiH. Nor can ethnic segregation or, the other way round, ethnic homogeneity based on territorial separation serve as a means to “uphold peace on these territories”—as asserted by the representative of the National Assembly—in light of the express wording of the text of the Constitution that “democratic governmental institutions and fair procedures best produce peaceful relations within a pluralist society”*⁵⁷⁷.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional bosnio ni la segregación étnica ni la homogeneidad étnica, pueden ser principios que deben guiar la política democrática de los países. Es decir, ningún principio democrático podrá defender

⁵⁷⁴ MANSFIELD, A. M. “Ethnic but Equal: The Quest for a New Democratic Order in Bosnia and Herzegovina”, en *103 Columbia Law Review*, 2003, Pág. 2055.

⁵⁷⁵ En inglés, preámbulo de la constitución de Bosnia, en: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

⁵⁷⁶ ISSACHAROFF, S. “Constitutionalizing Democracy in Fractured Societies”, en *82 Texas Law Review* 1861, Junio 2004, Pág. 23.

⁵⁷⁷ Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, *Partial Decision U 5/98 III de 1º de julio 2000*, en 96. Véase www.ccbh.ba.

la segregación étnica ante el pluralismo social, que es la base de los estados democráticos (como lo es el respeto y la defensa de las minorías).

En este caso, como ocurrió en Líbano⁵⁷⁸, Sudáfrica e Iraq, la etnicidad, aceptada por la comunidad internacional, condujo al uso de un enfoque cercano a la tesis de la acomodación (*acomodacionista*) que, en definitiva, distribuía las nuevas instituciones democráticas sobre la base de criterios étnicos. Acerca de esta cuestión también se pronunció el Tribunal Constitucional de Bosnia:

*“segregation is, in principle, an illegitimate aim in a democratic society. There is no question therefore that ethnic separation through territorial delimitation does not meet the standards of a democratic state and pluralist society as established by Article I.2 of the Constitution of BiH taken in conjunction with paragraph 3 of the Preamble. Territorial delimitation thus must not serve as an instrument of ethnic segregation, but –quite to the contrary – must provide for ethnic accommodation through preserving linguistic pluralism and peace in order to contribute to the integration of state and society as such”*⁵⁷⁹.

Aunque la respuesta internacional a los conflictos planteados por la implementación de instituciones democráticas en sociedades multiétnicas tiende a ser muy dispar, se ha vuelto común y corriente aceptar el acomodo étnico dentro de instituciones democráticas, como demuestran estos casos. En ellos, la comunidad internacional aceptó que solo a través de procedimientos de toma de decisiones y sistemas constitucionales que permitieran compartir de forma legítima la soberanía política basándose en múltiples lealtades étnicas, podrían garantizarse la democracia y el orden en las sociedades divididas⁵⁸⁰. Los posteriores procesos electorales en Bosnia generaron campañas electorales en los que la etnicidad era un criterio muy relevante⁵⁸¹; como indicábamos al final del capítulo 3, las intervenciones de actores externos pueden terminar siendo perjudiciales y fomentar, en lugar de reducir, la fragmentación política y social.

⁵⁷⁸ Véase HRAIR DEKMEJIAN, R “Consociational Democracy in Crisis: The Case of Lebanon”, en *Comparative Politics*, Enero 1978.

⁵⁷⁹ Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, *Partial Decision U 5/98 III de 1º de julio 2000*, en 57.

⁵⁸⁰ MANSFIELD, A.M. Vid *supra* Nota 574, Pág. 2092.

⁵⁸¹ CHESTERMAN, S. Vid *supra* Nota 451, Pág. 949.

En ocasiones, como es el caso de Bosnia antes referido, las políticas pro-democráticas han defendido u optado por adoptar políticas basadas en las diferentes lealtades étnicas de los grupos de una población. Aunque ello pueda resultar en una solución a corto plazo, impulsa a los grupos sociales a identificarse cada vez más y más fuerte a través de estas agrupaciones, a través de su etnia, raza o religión. Pero ello, a largo plazo, dificulta el éxito de todo proceso democrático, pues es la identificación de un individuo frente a otro, la oposición no por ideología sino por etnia, religión o raza lo que impulsa al odio y a la discriminación.

V. LA RELIGIÓN NO ESTÁ EN DECLIVE

En secciones anteriores se ha argumentado que las justificaciones normativas, los tests de prueba y los principios empleados para determinar la participación de partidos políticos en el escenario electoral europeo, no son de plena aplicación a partidos en muchos países del norte de África y Oriente Próximo. La raíz del debate surge del concepto europeo del laicismo y de tres asunciones que pueden ser incorrectas en la región de la que tratamos⁵⁸²: la premisa de que la religión (fe y práctica) está en declive, que está pasando de la esfera pública a la privada, y que una estricta separación de religión y Estado resulta absolutamente necesaria.

En cuanto a las dos primeras asunciones, desde la década de 1970 el crecimiento de la religión en los partidos políticos y la mayor relevancia de su papel público ha sido una tendencia generalizada⁵⁸³. Así pues, a medida que las asociaciones religiosas han ido aumentando sus esfuerzos públicos (llenando el espacio que el Estado ha dejado vacío⁵⁸⁴) la influencia del Islam ha crecido y ha llegado a regular una parte considerable de los asuntos públicos. Es más, el declive de las ideologías (del nacionalismo de los años 1960 y 70, o del

⁵⁸² Estas tres cuestiones las analiza Veit Bader, Vid *supra* Nota 561. Además, el secularismo forma parte integrante de la sociedad y las creencias en Europa occidental, donde también se piensa que la total separación de estado y religión es inevitable, debido, entre otras cosas, a la disminución del número de quienes profesan una fe religiosa, a la privatización de todas las religiones y a la diferenciación institucional en esta región del mundo.

⁵⁸³ De hecho, Occidente alentó el islamismo como respuesta al comunismo y al crecimiento de las fuerzas de izquierda.

⁵⁸⁴ SUTTON, P y VERTIGANS, S. Vid *supra* Nota 554, Pág. 164.

comunismo) ha permitido que el Islam sustituya el espacio que ellas dejaron desatendido, lo que demuestra que en lugar de pasar a la esfera privada, el Islam ha ido aumentando su papel público. En pocas palabras, podríamos decir que el Islam, en buena parte del mundo musulmán, ha ocupado el lugar que dejaron el Estado y las ideologías⁵⁸⁵.

El aumento del contenido religioso, independientemente de los intentos de modernización y laicismo, significa, según Sutton y Verdigans, que ha habido graves errores en la tesis sobre el laicismo— y quienes aún hoy mantienen esta tesis también están equivocados, y más aún si tenemos en cuenta que la misma procede de Occidente y que, como ya hemos señalado, el Islamismo se fortalece cuando se enfrenta a la dominación extranjera. Además, siguiendo a David Menicoff, podríamos afirmar que las distintas tradiciones jurídicas del Islam siempre han reconocido algún tipo de conexión entre la política y la religión, y por tanto, cuando un jurista occidental estudia la Ley Islámica desde la perspectiva de lo laico, está inevitablemente abocado al fracaso.

David Menicoff enseña cuatro interpretaciones distintas de la tradición jurídica islámica y su relación con las ideas y la teoría democrática de Occidente: la interpretación ortodoxa, la conservadora, la reconstruccionista y la reformadora⁵⁸⁶. La tradición ortodoxa es más conocida con el término de fundamentalismo islámico: se trata de una interpretación rígida del Islam, que traslada a la esfera social y política antiguas costumbres como el papel subordinado de la mujer. La segunda de estas interpretaciones, conservadora, se resiste al cambio⁵⁸⁷, es decir, no tiene interés alguno en reformar la interpretación de la Ley Islámica.

La tercera, la interpretación “reconstruccionista”, admite una nueva interpretación de las ideas islámicas para finalidades concretas, y asume que los conceptos islámicos se pueden reinterpretar con el fin de ajustarlos a leyes occidentales paralelas y leyes relativas a la teoría democrática. La última

⁵⁸⁵ Se puede asumir que en Occidente la religión está en declive, pasando cada vez más al sector privado, pero también podría interpretarse el crecimiento del rol de la religión en política americana como la ascensión de la misma; en todo caso, no es este el lugar para discutir esta cuestión.

⁵⁸⁶ MENICOFF, D. “Middle East Dilemmas”, en *Promoting the Rule of Law Abroad*, CAROTHERS, T (Ed.) Vid *supra* Nota 501, 2006, Págs. 251 – 274.

⁵⁸⁷ Ibid., Pág. 260.

interpretación, la reformista, duda que la ley islámica se pueda interpretar conforme a las ideas de Occidente y las de la teoría democrática. De este modo, para poder hablar de derechos humanos en el mundo musulmán, ha de crearse un nuevo ordenamiento jurídico, aparte de la Ley Islámica.

Cabría resaltar dos cuestiones de mayor relevancia: en primer lugar, que en todas estas interpretaciones hay algún tipo de relación entre la política y la religión, entre la religión y la ley; y en segundo lugar, que estas experiencias, como indica Menicoff, implican que existe una barrera intelectual para aquellos juristas estadounidenses (su trabajo se refiere al sistema estadounidense) que intentan reforzar el Estado de Derecho en Oriente Próximo.

En este sentido, cabe preguntarse si la estricta separación entre religión y Estado es un principio que Europa mantiene en su política exterior o si se trata también de un principio del DI. La diferenciación es relevante porque si solo fuera un principio europeo, estaríamos en la esfera normativa europea o en el campo de la política, mientras que si consideramos que se trata de un principio de DI, el argumento tendría una justificación normativa. Si afirmamos que el principio de la libertad religiosa (del que se podría decir que se puede considerar una costumbre internacional⁵⁸⁸) no implica una separación estricta entre religión y Estado⁵⁸⁹, la consecuencia es que el requisito de laicismo de la UE no tendría justificación conforme al DI. A estos efectos, diferenciaremos entre dos esferas de religión y política: en primer lugar, la libertad religiosa y en segundo lugar, el laicismo.

Por lo que respecta a la primera, podríamos afirmar que de conformidad con principios internacionalmente aceptados, el mundo musulmán también debería defender la libertad religiosa (se trata de un argumento liberal: la protección de las minorías), y no debería imponer el Islam como la única práctica religiosa posible;

⁵⁸⁸ Robert F. Drinan, S.J. analiza el argumento sobre la existencia de la libertad religiosa como un nuevo derecho global. Para este autor los documentos y tratados de derecho internacional suelen reflejar la libertad religiosa como principio internacional, y que gran mayoría de los países se han comprometido con la libertad religiosa, pero que su práctica en muchas ocasiones pone en duda dicho compromiso. Desde los años 90 la libertad religiosa es comentada en los convenios de derechos humanos y es difícil que los países lo pongan en duda por escrito, pero todavía no podemos corroborar la existencia universal de un derecho a la libertad religiosa. DRINAN, R.F. *Can God and Caesar Coexist? Balancing Religious Freedom and International Law*. Yale University Press, New Haven and London, 2004.

⁵⁸⁹ Según Robert F. Drinan, S.J. (Ibid.), los ensayos de BOYLE, K y SHEEN, J en *Freedom of Religion and Belief* (Routledge, Londres, 1997) argumentan que el derecho internacional no requiere la separación entre religión y Estado, que, de hecho, muchos países necesitan que se relacione la comunidad política con la comunidad religiosa.

en cuanto a la segunda, no sería necesario llevar el laicismo al mundo musulmán y bastaría con que el Estado permitiera la coexistencia (sin represión) de otras comunidades religiosas (como hace la nueva Constitución tunecina). Así se expresa el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, desarrollado por el Comité de Derechos Humanos en un comentario de 1993⁵⁹⁰.

Veit Bader sostiene que la teoría política y el debate sobre el laicismo no solo debe centrarse en aspectos constitucionales o jurídicos, sino también en un espectro más amplio de relaciones relevantes entre sociedad civil y sociedad política (partidos, política), culturas, naciones y religiones (organizadas), así como en determinar cuestiones administrativas, políticas e institucionales⁵⁹¹. Por consiguiente, Europa no debería centrarse tan solo en el laicismo sino que también debería reconocer el pluralismo jurídico normativo en lo tocante a la religión, es decir, reconocer el derecho religioso privado (liberalismo: libertad de conciencia) y su jurisdicción, y reconocer igualmente que es posible tener varios órdenes públicos internacionales⁵⁹².

Si reconocemos la existencia de diversos órdenes públicos en el plano internacional, podríamos exportar los valores democráticos sin exportar la cultura occidental (regresaremos a este punto más adelante). Bader presenta argumentos para defender lo innecesario de separar completamente Estado y religión: proteger las religiones minoritarias concediéndoles la representación política es compatible con la democracia liberal y en lugar de amenazar la estabilidad política, de hecho, ayuda a “*integrate them into a thin liberal-democratic polity compatible with reasonable pluralism*”⁵⁹³. Entre las distintas posibilidades del laicismo, la separación más estricta (a la manera europea más tradicional) tal vez no pueda ser una solución posible en muchos Estados de mayoría musulmana, y por lo tanto, la ayuda internacional a partidos no puede estar condicionada a la existencia de partidos totalmente laicos. Si Europa no acepta la diferencia entre el laicismo aplicado al mundo no europeo, no podrá diseñar una política eficiente a estos efectos.

⁵⁹⁰ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.4&Lang=en

⁵⁹¹ BADER, V. Vid *supra* Nota 561, Pág. 61.

⁵⁹² BORGES, C.J. Vid *supra* Nota 475, Págs. 356-357.

⁵⁹³ BADER, V. Vid *supra* Nota 561, Pág. 85.

De hecho, intentar imponer el laicismo en los Estados musulmanes puede resultar inútil no solo teóricamente, sino también en la práctica. En Iraq, movimientos neoconservadores y evangélicos (conducidos por el gobierno de los EEUU) pretendieron que la Constitución iraquí no proporcionara ningún papel oficial al Islam, pero las fuerzas internas iraquíes lo hicieron imposible, argumentando que omitir al Islam habría dejado de manifiesto la naturaleza impuesta del documento⁵⁹⁴. Pero aquí, el debate va mucho más allá de lo laico y lo religioso, también se trata de discutir si la Sharia y la democracia pueden coexistir, y si la Sharia puede respetar el estado de derecho y los derechos humanos. Puede existir dualidad: la Ley civil y la islámica pueden coexistir, siempre y cuando la primera no contradiga la islámica⁵⁹⁵. No cabe duda de la complejidad de este debate, pero en el mismo es obligado reconocer la importancia del razonamiento jurídico. Así también lo expresa Noah Feldman, cuando afirma que deberíamos reconocer que el razonamiento jurídico será parte importante de esta cuestión, y que la Ley Islámica y las instituciones jurídicas harán tanto, o más, para facilitar procesos democráticos y determinar sus consecuencias⁵⁹⁶.

En resumen, exigir la imposición de un régimen laico hace que surjan tres problemas principales: en primer lugar, el laicismo (en la acepción occidental del concepto) en sí mismo tal vez no funcione (política y culturalmente) en Estados de mayoría musulmana; en segundo lugar, la población no permitirá su aplicación y probablemente la rechace como consecuencia de su identificación con la religión; y en tercer lugar, se considerará como una imposición de Occidente, lo que socavará su legitimidad.

Un último punto queda por señalar sobre el pluralismo político. Si bien durante el transcurso de las décadas de 1970 y 80, muchos gobiernos del norte de África y Oriente Próximo rechazaron los grupos y partidos islamistas, en los últimos años, en cambio, han participado en procesos electorales en Egipto (Los Hermanos Musulmanes), Kuwait o Jordania, y han conseguido obtener poder – al menos parcialmente – en Líbano y Palestina y temporalmente en Egipto, así como

⁵⁹⁴ FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 403, Pág. 878.

⁵⁹⁵ AZZAM, M. Vid *supra* Nota 562, Pág. 1130.

⁵⁹⁶ FELDMAN, N. Vid *supra* Nota 417.

en Túnez. En su discurso, estos partidos combinan la doctrina religiosa con la ideología política. Su narrativa habla del retorno a la pureza del Islam o a las raíces del Islam con tolerancia política y liberalismo económico; son, o pretenden ser, partidos políticos e instituciones religiosas que mantienen que no hay necesidad de acatar el principio occidental de laicismo para separar religión y política. Aún es pronto para saber si los gobiernos dirigidos por partidos islamistas podrán cumplir los principios democráticos o como afirman algunos, “*if Islamists were to win power by the democratic means they advocate as political organizations, they would impose on their country the solutions they preach as religious organizations*”⁵⁹⁷. El profesor, filósofo y ensayista americano Michael Walzer se quejaba de aquellos que, ingenuamente, pensaban que los movimientos revolucionarios independentistas (India, norte de África, de cristianos, hindúes y musulmanes, etc.) llevarían necesariamente al laicismo. Acepta buscar el compromiso con movimientos religiosos, pero ¿lleva eso al laicismo?⁵⁹⁸

Mientras las tesis más favorables al Islam político sostienen que la opinión pública y la democracia moderarán las proclamas religiosas de los partidos islamistas, los más escépticos están preocupados por el auge de los partidos islamistas desde 2001 en Marruecos, Argelia, Egipto o Kuwait, por las políticas de los Hermanos Musulmanes en Egipto en 2013 y por el hecho de que tras las elecciones del 2005 y enero del 2006, partidos políticos como Los Hermanos Musulmanes y Hamas hacían llamamientos intransigentes contra Israel mientras pedían la aplicación de medidas políticas más abiertas⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ OTTAWAY, M., N.J., HAMZAQY, A., SADJADPOUR, K, y SALEM, P. Vid *supra* Nota 467, Pág. 14.

⁵⁹⁸ IGNATIEFF, M. “The Religious Specter Haunting Revolution”, en *The New York Review of Books*, vol. LXII, Núm 10, Junio 2015, pag. 68. Ver WALZER, M. *The Paradox of Liberation*. Yale University Press, New Haven & London, 2015.

⁵⁹⁹ YOUNGS, R. *Democracia y seguridad en Oriente Medio*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Marzo de 2006. www.fride.org

CAPÍTULO 5

CONCLUSIÓN: DESAFÍOS EUROPEOS

I. PRELIMINAR

En los últimos años, la UE ha continuado reafirmando su compromiso de involucrar organizaciones locales en sus políticas de promoción de la democracia⁶⁰⁰, pero sigue sin desarrollar un marco coherente (político y jurídico) para trabajar con grupos y partidos islamistas, tanto dentro como fuera de la Unión. En 2004 Richard Youngs recalca que las entonces directrices de la UE sobre fomento de la democracia y de los derechos humanos⁶⁰¹, ni siquiera mencionaban el tema del Islamismo. Decía este autor:

*“The EU largely avoids working with Islamists even on fairly apolitical issues: for example, declining to work through professional syndicates captured by Islamists. In short, Islamists continue to be the apparent untouchables of the democracy assistance world”*⁶⁰².

Pero estos “*intocables de la política asistencial*” han ido cobrando fuerza y relevancia, tanto en el gobierno como en la oposición, y si la UE quiere promocionar principios de la democracia, tendrá que elaborar un plan de acción que aporte legitimidad y normatividad a sus acciones y tome en consideración el papel de estos actores.

En pocas palabras, la UE se enfrenta a dos alternativas: no prestar ayuda a organizaciones y partidos políticos islamistas por considerarlos incompatibles con la democracia, o aprobar políticas que pretendan ayudar a moderar las posiciones de estos grupos para hacerlos compatibles con la democracia, separando los

⁶⁰⁰ Ver: *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2013*. Council of the European Union, Brussels, 23 June 2014 (http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2013_hr_report_en.pdf); *The Role of EU Delegations in EU Human Rights Policy*. Directorate General for External Policies of the Union, July 2013 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXPO-DROI_ET\(2013\)433721_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXPO-DROI_ET(2013)433721_EN.pdf)); *Initiatives to strengthen good governance, capacity building and citizen's democratic participation at local level*. European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe, Strasbourg, 12 December 2013 (http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDLR/default_en.asp).

⁶⁰¹ Las directrices de 2007 están disponibles en http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html

⁶⁰² YOUNGS, R. En *Uncharted Journey*, CAROTHERS, T. y OTTAWAY, M (Eds.). Vid *supra* Nota 389, Pág. 244.

radicales de los moderados (como hubiera sido el caso de Ennahda en Túnez, si la UE le hubiera prestado ayuda). Mientras que la primera opción seguiría la política más tradicional de la UE, la segunda sólo se puede tomar si la UE cree ser capaz de ayudar a estos partidos a seguir el camino de la moderación.

La primera de estas alternativas es indiscutible para los grupos más radicales y las muchas amenazas a las que se enfrenta el mundo hoy día (actos terroristas – Francia (Charlie Hebdo) -, grupos armados como el Estado Islámico, etc.), pero la segunda se puede plantear si consideramos, entre otros aspectos que hemos visto en esta tesis, que (a) los partidos políticos son entes dinámicos cambiantes e identificables por sus sentimientos religiosos que podrán evolucionar y por tanto, susceptibles de recibir ayuda con vistas a la apertura del marco político a largo plazo⁶⁰³, y (b) que en muchas ocasiones los partidos islamistas no obtienen el apoyo social del que gozan por sus ideales religiosos⁶⁰⁴ sino por sus redes sociales y por su posición de única alternativa a los gobiernos autocráticos existentes (por lo que el elemento islamista de estos partidos pierde relevancia; el caso de Túnez, con la atomización de partidos políticos tras la salida del autócrata y la llegada de múltiples partidos islamistas). Así pues, la UE puede rechazar el diálogo con estos grupos porque considera que jamás moderarán sus actitudes hasta volverse compatibles con la democracia, o dialogar con ellos si los ve como entidades dinámicas que pueden moderarse con el paso del tiempo.

La segunda de estas alternativas sólo se puede considerar en base a un pensamiento liberal: más diálogo puede llevar a la moderación de posiciones políticas y religiosas. Al entablar conversaciones con estos grupos, la UE puede abrir un debate con ellos con el fin de proporcionarles motivos para desaprobar las teocracias⁶⁰⁵, puede exponer las ventajas derivadas de la libertad religiosa (o al

⁶⁰³ Los partidos políticos no son necesariamente monolíticos, aunque sus miembros y dirigentes puedan tener objetivos comunes. Un partido resuelve problemas de acción colectiva y coordinación entre sus dirigentes, y es cambiante en función de las discusiones internas. Vid KANG, M.S. “The Hydraulics and Politics of Party Regulation”, en *Iowa Law Review*, Vol. 91, 2005-2006.

⁶⁰⁴ Vid CHIBUNDU, M.O. “Political Ideology as a Religion: The Idolatry of Democracy”, en *University of Maryland Law Journal, of Race, Religion, Gender & Class*, Vol. 6, 177, 2006.

⁶⁰⁵ Vid. SWAINE, L.A. “Institutions of Conscience: politics and principle in a world of religious pluralism” en *Ethical Theory and Moral Practice* 6, 2003. El autor indica lo siguiente (op. cit. Pág. 113): “*prudential reasons for more militant theocrats to disavow full-blown theocracy, outlining the dangers associated with living under unqualified theocratic regimes. Included here could be benefits offered for nonliberal governments cooperating with liberal polities, in their*

menos, las que derivarían de una imposición teocrática no radical de una sola religión) y puede explicar los incentivos y las ventajas (económicas, comerciales, la legitimidad, el reconocimiento internacional, etc.) que pueden proporcionar, en tal caso, la UE y la comunidad internacional. La política deberá analizarse caso a caso y país a país, pero el potencial en este aspecto es relevante⁶⁰⁶.

El camino contrario, el rechazo a la ayuda, defendería que en la política de la emoción⁶⁰⁷, entablar diálogo no tiene ningún valor, más bien al contrario, porque “*claims to reason against emotion-arousing irrationality will always be regarded as the fabrication of conspirators, and martyrdom would only make the outlawed views all the more attractive*”⁶⁰⁸.

El debate va más allá de la cuestión de laicismo *versus* Estados confesionales, pues también discute la dualidad de los sistemas jurídicos, la utilidad del DI para promover la paz, la democracia y la protección de los Derechos Humanos⁶⁰⁹, así como el tipo de orden jurídico internacional (u órdenes jurídicos internacionales) que fomenta la UE. Y este debate afecta al núcleo de la política exterior europea, incluida la ayuda a los partidos políticos. Cuando la UE deniega su ayuda a asociaciones por sus ideales religiosos, da por sentado que el único orden jurídico correcto es el europeo (el orden jurídico occidental o estadounidense conforme a la teoría hegemónica), que el concepto europeo del Derecho y la política es más racional, y que la política de partidos solo puede funcionar si se aplica a la manera europea.

Jürgen Habermas preguntaba qué orden jurídico se pretende: ¿queremos un orden universal (Kant), un orden estadounidense (un orden liberal hegemónico) o un orden hemisférico basado en el equilibrio del poder? Desde luego, el orden

efforts to dismantle networks of terrorist religious extremists, as well as penalties for noncompliance, where appropriate.”

⁶⁰⁶ ARCHER, T. y HUUHTANEN, H. (eds). *Islamist Opposition Parties and the Potential for EU Engagement*. The Finnish Institute of International Affairs, 2007. Se puede localizar en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=32177>

⁶⁰⁷ “*The politics of emotion*”, entendiendo como tal la política mezclada con cuestiones identitarias y religiosas, y por tanto de lo emotivo.

⁶⁰⁸ SAJO, A. “*Militant Democracy and transition towards Democracy*”, en *Militant Democracy*. SAJO, A. (Ed.) Eleven International Publishing, Países Bajos, 2004.

⁶⁰⁹ HABERMAS, J. Vid *supra* Nota 83, Pág. 116.

liberal hegemónico requiere la voluntad y la capacidad de imponerlo, el orden hemisférico necesita dividir el mundo y reconocer el poder por áreas geográficas, y el orden universal busca construir creencias y principios aplicables en todo el mundo sin importar la región, la cultura o la función de la religión en cada lugar. Si Europa está dispuesta a contribuir en la construcción de un orden universal, deberá entender los principios occidentales de manera flexible, permitiendo que se ajusten y se adapten a la cultura, la región y el Estado donde se apliquen.

En este aspecto, el enfoque europeo dista del americano. Como argumentaba Robert Cooper⁶¹⁰, los EEUU y la UE enfocan de forma diferente sus respuestas ante las amenazas procedentes de lo que el propio autor denominaba Estados pre-modernos (de donde procede el terrorismo) y modernos (el empleo de armas de destrucción masiva). El enfoque americano se basa en la hegemonía: el control – por medios militares si fuera necesario – de las políticas exteriores de los Estados que presentan o pueden presentar una amenaza, mientras que la respuesta europea consistiría en extender su sistema normativo o de cooperación todo lo lejos que se pueda. Traducido al campo de los partidos políticos, este tipo de actuación y compromiso europeo no puede producirse a menos que la UE y sus representantes gocen de un alto grado de credibilidad (con capacidad de negociar) y que sus expectativas sean moderadas, razonables y realistas.

En 2007 Michael Emerson y Richard Youngs como editores, junto con otros autores y expertos, colaboraron en un trabajo que evaluaba y permitía entender las perspectivas islamistas sobre las iniciativas de la política exterior europea en Estados del Norte de África y Oriente Próximo⁶¹¹. En aquél trabajo los autores señalaban que la información sobre esta cuestión era escasa, y que con demasiada frecuencia políticos, académicos o quienes toman las decisiones empleaban argumentos excesivamente simplistas o abordaban la relación entre islamistas y occidentales desde un punto de vista filosófico que no captaba las realidades del mundo de mayoría musulmana.

⁶¹⁰ COOPER, R. Vid *supra* Nota 115, Págs. 77-8.

⁶¹¹ EMERSON, M. y YOUNGS, R. (Eds.). *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*. Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2007.

Por entonces se sentaban las bases de una política eficaz – conceptualmente y en la práctica – para fomentar la democracia y el pluralismo político en los países a los que se dirigía. Los autores, tras analizar las políticas llevadas a cabo por la UE mediante la Asociación Euromediterránea (proceso de Barcelona) y la Política de Vecindad, tras analizar si los islamistas las conocían o desconocían, así como sus respuestas y reacciones ante las interferencias internacionales, concluían ser partidarios del diálogo con partidos políticos islamistas. Según los editores, se había optado por no dar “*concrete backing for moderate Islamists engaged in pro-democracy campaigning. Dialogue with Islamists has been low key and private, carried out mainly at the discretion of individual Western ambassadors*”⁶¹².

Llama la atención el hecho de que debido a la falta de partidos islamistas en el gobierno (exceptuando los casos de Turquía, Palestina y Líbano en su momento, y más recientemente Egipto (ejemplo de fracaso) y Túnez (esperanza de éxito de Islam político)) todavía resulte empíricamente difícil valorar las posibilidades de una coexistencia democrática entre el Islam político y el pluralismo político. De todas formas, argumentaban, una política de “*desatención benévola*” no constituye una alternativa valiosa para los actores internacionales, pues las mismas “*lead to the reinforcement of anti-democratic regimes, and radical Islamism*”⁶¹³. Finalmente, Emerson y Youngs defendían la inclusión de los demócratas musulmanes en iniciativas europeas destinadas al buen gobierno y al desarrollo de la sociedad civil, sin por ello concederles privilegios exclusivos o singulares.

Desde entonces hasta ahora, el lenguaje que recurrentemente utiliza la UE en lo relativo a la promoción democrática hace hincapié en la ayuda local. Tanto los informes sobre las actividades de años anteriores, como en sus documentos, propuestas y nuevos programas a realizar, la UE recalca la necesidad de trabajar con la sociedad local, de establecer políticas desde las raíces hacia arriba (“*bottom up*”) con actores locales, y de flexibilizar sus programas para que puedan adaptarse a las circunstancias de cada región. Así, el *European Endowment of*

⁶¹² Ibid., Pág. 5.

⁶¹³ Ibid., Págs. 11-12.

*Democracy*⁶¹⁴, operativo desde 2013, ha recibido el mandato de proveer apoyo a actores locales que por el momento tienen acceso limitado a las políticas de la UE.

Y todo ello en línea con las condiciones esenciales que se han señalado para el apoyo en transiciones políticas: la necesidad de desarrollar un marco comprensivo y a largo plazo, al tiempo que se respeta que cualquier transformación debe ser liderada por el país correspondiente⁶¹⁵. El Consejo de la UE, reunido el 31 de enero de 2013 para analizar el apoyo de la UE por un cambio sostenible en sociedades en transición se expresaba de la forma siguiente:

“1. The EU must have a comprehensive, coherent and targeted long-term response to transition processes based on a shared analysis towards the promotion of democratic governance, human rights and the rule of law, economic and social welfare, as well as peace and stability. [...]

*7. In this context and as part of a rights-based approach to development, the EU underlines the crucial role of civil society, including NGOs, social and economic partners, as well as the private sector and local authorities, national parliaments and political parties, in pushing for and driving through domestic reforms, with a view to ensuring an inclusive and transparent process”.*⁶¹⁶

Estas aseveraciones y compromisos exponen determinadas implicaciones normativas y políticas de los argumentos que se han expuesto en este trabajo. Entonces nos tenemos que preguntar: ¿los islamistas, son democráticos? Hemos tratado de esbozar algunas de las controversias de esta cuestión, lo difícil que resulta aplicar principios europeos para distinguir entre islamistas democráticos y no democráticos, las consecuencias normativas que ello conlleva y lo que implica para los principios fundacionales de la política exterior europea.

⁶¹⁴ European Endowment for Democracy <https://www.democracyendowment.eu/>. Ver YOUNGS, R y BRUDZINSKA, K. *The European Endowment for Democracy: will it fly?* FRIDE, Policy Brief, Núm. 128, Mayo 2012.

⁶¹⁵ BOSSUYT, J. *EU support for sustainable change in transition countries*. European Centre for Development Policy Management, ECDPM. Se localiza en: <http://eudevdays.eu/sites/default/files/EU%20SUPPORT%20FOR%20SUSTAINABLE%20CHANGE%20IN%20TRANSITION%20COUNTRIES.pdf>

⁶¹⁶ *Council conclusions on EU Support for Sustainable Change in Transition Societies*. 3218th FOREIGN_ AFFAIRS Council meeting. Bruselas, 31 de enero 2013, párrafos 1 y 7. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135130.pdf)

Y también se ha intentado aislar determinados criterios y exponer algunas ideas que otros autores entienden como complementarias, pero que en mi criterio son excluyentes. Cuando se trata de partidos políticos, y más aún en Estados de mayoría musulmana, es común que el análisis prioritario sea político – interpretativo; pero el objetivo de esta tesis no era entrar en este análisis, sino buscar conclusiones normativo-jurídicas. Ello no obsta a que los análisis más políticos planteen cuestiones filosóficas y jurídicas que necesitan una combinación de entendimiento pragmático y enfoque conceptual, lo que resulta en la proyección de un determinado concepto europeo hacia los asuntos internacionales, el orden internacional y los principios universales. Así pues, con este trabajo, en lugar de emplear el análisis de coste y beneficio para alcanzar una conclusión favorable al diálogo con los partidos islamistas, se ha intentado debatir sobre las implicaciones y los dilemas conceptuales y jurídicos que surgen a partir de la cuestión analizada.

A modo de conclusión quería resaltar tres dilemas a los que se enfrenta la cuestión aquí estudiada: (1) debilitar, moderar o ampliar la base pública de la que se nutren los partidos islamistas; (2) qué criterios deben aplicarse para calificar los partidos como antidemocráticos en regiones no democráticas, y (3) la proyección universal de la norma europea – el imperio de la norma que se pretende construir.

II. DEBILITAR O FORTALECER PARTIDOS ISLAMISTAS. LOS CRITERIOS APLICABLES

Las políticas occidentales hacia Oriente Próximo no han logrado debilitar a entidades como Hamas y Hezbolá. Como decía Natalie Tocci, no han:

“succeeded in their intention to weaken Hamas and Hezbollah, but have on the contrary entrenched their popular legitimacy. Both Hamas and Hezbollah are mass political movements with large-scale and growing popular bases, a fact that western policies seem to have willingly ignored”⁶¹⁷.

⁶¹⁷ TOCCI, N. Vid *supra* Nota 303, Págs. 136-7.

En su trabajo, esta autora analizaba las consecuencias (si las hay⁶¹⁸) de las políticas estadounidenses y europeas en relación con estas entidades, e insistía en el hecho de que las políticas occidentales no hubieran conseguido su propósito de debilitarlas.

La misma pregunta nos hemos formulado a lo largo de esta tesis. El caso de Hamas, a pesar del complejísimo entramado político en el que se encuentra, ponía de manifiesto la debilidad de la política americana y europea hacia la región y, para el supuesto que nos ocupa, la dificultad para la UE de aceptar como válido un proceso electoral tras la victoria de un partido considerado grupo terrorista, aun habiendo aceptado su participación en el proceso. No podemos analizar los conflictos o las situaciones internacionales de forma aislada, y no cabe duda de que las cuestiones sobre Palestina y Hamas necesitan tratar el complejísimo contexto político y social del conflicto palestino-israelí, la ayuda exterior y el entorno de Oriente Medio, el terrorismo, los intereses en la región, la intromisión extranjera, etc., pero sin que ello obste a que seamos capaces de mostrar la debilidad normativa del planteamiento europeo y sus consecuencias.

En este sentido, hemos visto las razones por las que se intenta debilitar a partidos de identificación religiosa, la aparente contradicción entre un partido débil y su legitimidad popular reforzada, y la dificultad de determinar qué criterios pueden utilizarse para considerar antidemocrático algunas asociaciones, máxime en un contexto de movimientos políticos de masas. Ante Hamas la UE se enfrentó a una dificultad insalvable, demostrando que veía los partidos políticos bajo el prisma europeo (es decir, sus políticas, que habían intentado debilitar a los partidos islamistas, habían ignorado⁶¹⁹ el hecho de que contaban con un amplio respaldo social y habían empleado criterios variables y heterogéneos). Pero

⁶¹⁸ TOCCI indica que: “*As in the case of Hezbollah, Western policies played no role in inducing Hamas’ transformation into a mass domestic political force. Western policies did not even influence noticeably the progressive shift in Hamas’ political strategy, and in particular its growing implicit acceptance of a two-state solution, which was consolidated with the February 2007 Mecca agreement*”. Ibid., Pág. 139.

⁶¹⁹ En relación con Hamas, un informe del International Crisis Group de 2006 indicaba brevemente que hasta entonces, los EEUU y la UE básicamente habían optado por ignorar a los islamistas en lugar de tratar con ellos directamente – y el resultado había sido un movimiento que se siente más fuerte, más atrevido, y sobre el cual Occidente tenía muy poca influencia. *Enter Hamas: The challenges of political integration*. International Crisis Group, Middle East Report Núm. 49, 18 Enero 2006.

debilitar a un partido con una amplia base popular puede ser contraproducente, más aún en aquellos países en los que hace falta una oposición más fuerte.

Como hemos visto, la democracia necesita partidos políticos fuertes; los partidos que carecen de estructuras firmes y de vinculaciones al apoyo popular, suelen ser partidos más tendentes a desmantelarse tras una derrota electoral⁶²⁰, y en tales circunstancias, es más difícil que se consolide el pluralismo político. Una de las dificultades en muchos Estados del norte de África y de Oriente Medio es esta carencia de partidos fuertes y de un marco institucional que regule la labor de los partidos políticos. Así pues, si son esenciales partidos fuertes, cuando los actores occidentales intentan debilitar a partidos islamistas (con sanciones, condicionamiento negativo, etc. – al fin y al cabo, son o tienen brazos armados terroristas) tal vez también estén debilitando las posibilidades de pluralismo político. De hecho, fortalecerles puede conducir a ampliar su respaldo popular, lo que a su vez, conduce a la moderación (por tener que responder a las exigencias populares) y al pluralismo político. Nuevamente, es esencial distinguir los radicales de los violentos, e identificar correctamente a aquellas asociaciones y grupos religiosos que a pesar de no cumplir los principios europeos de democracia o partido político, no propugnen la violencia, el terror o la exclusión, y por ello quizás no tengan que ser excluidos de los procesos electorales.

El caso de Túnez es por el momento un caso de éxito y de optimismo hacia un Islam político compatible con la democracia. Un proceso de transición complejo, con actos de violencia y terrorismo que han hecho peligrar todo el proceso (incluyendo los actos terroristas de marzo de 2015 que han recibido gran rechazo del pueblo tunecino), con atomización de partidos políticos, creciente importancia de partidos islamistas y con el debate abierto entre laicismo y Estado confesional, no han impedido que la Asamblea Constituyente tunecina aprobara una Constitución que será puesta a prueba pero que, por el momento, recoge un prometedor equilibrio entre religión, libertad y Estado confesional. En este caso la UE ha celebrado el proceso y su conclusión, pero sigue sin haber apoyado los partidos islamistas (en particular no apoyó a Ennahda), aunque luego se viera obligado a aceptar su participación y victoria.

⁶²⁰ KUMAR, K. Vid *supra* Nota 469.

La situación de Túnez, al igual que la situación de Palestina o de Egipto, nos ha llevado a analizar la necesidad de la competencia electoral y las dificultades para lograr el pluralismo político. A falta de tal competencia no puede haber elecciones libres, y para su celebración es necesario que se respete el derecho a la libertad de expresión, asociación política y participación de los ciudadanos en el poder público en igualdad de condiciones. La combinación de estos dos requisitos sin límite alguno – elecciones libres y competencia electoral – puede desembocar en una paradoja democrática, pero el establecimiento de los límites aparentemente necesarios puede abocar al proceso electoral al fracaso y a la falta de representatividad.

Robert Springborg señalaba que la configuración política de los países del Norte de África y Oriente Próximo planteaba un dilema fundamental para la comunidad internacional⁶²¹:

“On the one hand, they are uncomfortable both with the authoritarianism of most incumbents and with much of the content of Islamists’ beliefs and policy preferences. On the other hand, they are comfortable with the semi-secular policies of most incumbents and with moderate Islamists’ apparent embrace of democratic processes. Hence the question these foreign governments confront is how to square the circle in their dealings with MENA countries, ruled over by authoritarians with (at least, nominally) acceptable policies but unacceptable methods and challenged by Islamists whose democratic methods are acceptable but many of whose policy preferences sometimes seem to be inimical to Western interests and beliefs.”

Con ello resaltaba la contradicción que existe cuando se rechaza el papel de grupos islamistas cuyos métodos democráticos son aceptables pero sus políticas no lo son, y se aceptan grupos no islamistas con métodos autocráticos pero políticas más aceptables. Nuevamente, nos lleva a la contraposición normativo-política referida en tantas ocasiones: por un lado, el principio jurídico y político de la democracia (una manera normativa de entender la democracia dentro del DI) y por otro, un concepto no jurídico sino completamente político, que abarca los intereses y las creencias de Occidente. El concepto de democracia no es una

⁶²¹ SPRINBORG, R. Vid *supra* Nota 429, Pág. 160-161.

propiedad de los gobiernos occidentales, ni su patrimonio exclusivo (aunque la democracia como se entiende en Europa y con los principios propios de la UE sí lo sea), y los intereses y las creencias occidentales no tienen por qué ser necesariamente democráticos (estos intereses se centran más en los recursos energéticos o en materia de seguridad).

III. ¿UNA SOLA CULTURA UNIVERSAL?

El aspecto normativo es relevante porque supone la proyección de un orden jurídico universal y occidental, de una idea de democracia que necesita (y puede) aplicarse en todas partes. Así pues, debemos distinguir entre los intereses económicos europeos quizás más materiales a corto plazo (intereses económicos, tales como el petróleo y los mercados baratos, por ejemplo), y el interés a más largo plazo y menos tangible que consiste en apoyar la democratización de países de la región (que sí puede tener más base jurídica). Aquí se confunden los intereses con los principios, y choca la universalidad europea con el pensamiento islámico:

*“With regards to the content of view on democracy and human rights, the relevant difference in philosophical orientations of Westerners and Muslim democrats is that the former believe in universal norms, whereas the latter do not. The Islamist view is that the West is seeking to portray its own notions and practices of human rights and democracy as universal in nature. Instead, they contend, these conceptions of human rights and democracy reflect the particular cultures and histories of European nations. They are not relevant for all peoples at all times, especially for Muslims, who have their own religious, cultural and historical bases for human rights, political freedoms and democratic practices”*⁶²².

En la interposición de un sistema normativo universal caben múltiples alternativas. Puede propugnarse un orden único e igual para todos (más acorde con la política americana – que terminaría en una *Pax Americana* o en un imperio

⁶²² Ibid., Pág. 176.

estadounidense en que los intereses políticos y los valores jurídicos de los Estados Unidos se identifican con los universales⁶²³) o la interacción de varios órdenes⁶²⁴:

“One possibility to consider is that the key to fostering cooperation is not in attempting to convince others that your conception of the law is more rational than theirs but rather to use international law to facilitate small, concrete plans for cooperation that may one day grow into larger endeavors”.

En este segundo caso el objetivo no es imponer los principios democráticos europeos, sino dar a conocer el apoyo que las instituciones internacionales pueden dar ante la exigencia popular de elecciones, que la comunidad internacional, respetando la soberanía de los Estados y sobre la base de DI, puede ayudar allí donde hay una llamada a la democracia.

Pero para ello se necesita un plan de acción que haya delineado cuándo se considera democrático un partido islamista, y cuándo no. El objetivo sería pues promover una ayuda a partidos políticos de forma institucionalizada, por encima de las ideologías y sin que la cuestión religiosa fuera determinante, de tal manera que la ayuda procedería de la UE independientemente de la ideología de izquierdas-centro-o derechas del partido de que se trate, siempre y cuando sea un partido democrático.

Ello exige preguntarse cuáles son nuestros objetivos y nuestros intereses comunes, si existen, en lo que respecta a los Estados no democráticos. ¿Queremos debilitar o fortalecer a estos partidos? En nuestra opinión, ¿qué es lo que funciona? Pero para plantearnos estas preguntas, debemos antes reconocer qué tipo de orden existe en el ámbito internacional; ¿se trata de un orden único diseñado por los EEUU hegemónicos? ¿Es un orden de valores occidentales? ¿Hay un único orden, o son muchos órdenes públicos? Si creyéramos en un único orden público mundial, cuando fomentamos la democracia, acabaríamos imponiendo la democracia occidental en países no occidentales. Si reconocemos que existen diversos órdenes, entonces, podemos intentar exportar valores democráticos sin necesidad de exportar la cultura occidental.

⁶²³ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 36, Pág. 482.

⁶²⁴ BORGÉN, C.J. Vid *supra* Nota 475, Pág. 361.

Y hay que reconocer, como hace la UE, que se trata de procesos que deben nacer en el seno de cada Estado: el objetivo no es imponer una idea de Occidente, sino fomentar la idea de la democracia desde el punto de vista del Islam y de la religión. No es imponer la cultura europea.

De modo que ¿puede la UE promover una norma o un valor que vaya más allá de su significado cultural, que pueda estar separado de ese significado cultural, de manera que tengamos al final varios órdenes públicos? La Escuela de New Haven que hemos visto en esta tesis⁶²⁵ no debería tratar de hallar un solo orden público mundial, sino aceptar o trabajar en la idea de varios órdenes jurídicos normativos, divergentes pero con principios comunes, que puedan coexistir en paz. El Islam político debe hallar su propio camino, aunque no sea el laicismo europeo.

Y ante esta cuestión, la comunidad internacional debe entender que tiene un papel secundario pero esencial, y debe distinguir entre la asistencia indirecta y la directa (siendo esta última a la que se responde con más cautela).

A estos efectos, en la medida en que se entienda que la imposición de la Ley Islámica puede quebrar principios fundamentales de la democracia – la vigencia del Estado de Derecho (*rule of law*), el laicismo del Estado o la libertad e igualdad de todos los ciudadanos (falta de preferencias del mismo a favor de ningún grupo de ciudadanos por cuestión de raza, color o religión) – no puede considerarse compatible con los principios de una democracia que un partido político se refugie en el principio del pluralismo político para con ello acabar con los principios fundamentales de dicha democracia. La cuestión que subyace en esta discusión es la compatibilidad o incompatibilidad de la Ley Islámica con los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos.

De modo que Europa no dispone de un solo camino para iniciar conversaciones o enfrentarse con partidos islamistas. Los casos difieren en función del partido y del país en cuestión, pero la UE no puede adoptar un punto de vista europeo para afrontar un tema que no es europeo. Por lo tanto, lo que creemos que no puede funcionar en Europa quizás sí pueda funcionar en el mundo musulmán; y por ello los europeos debemos intentar ver las diferencias y procurar

⁶²⁵ Capítulo 1, apartado III.3.

no aplicar directamente las ideas occidentales. Así, si el principio europeo es el de la total separación entre religión y Estado (laicismo), no deberíamos intentar usarlo del mismo modo en el mundo musulmán; quizás deberíamos intentar entender que el laicismo a la manera europea tal vez no sea completamente necesario, y que si la *Sharia* y la democracia pueden ser compatibles, también lo pueden los partidos islamistas y el pluralismo político.

En todo este debate, la labor del jurista es esencial. El *ius internacionalista* que intenta buscar el elemento normativo en la acción política y defender el marco jurídico ante la realidad de las acciones del día a día, sin someter al Derecho a un excesivo formalismo y sin caer en la trampa de la política en la que la excepción se convierte en la regla general. El jurista que acepta la interdisciplinariedad y conexión entre las Relaciones Internacionales, el Derecho Internacional y las Ciencias Políticas, los tres campos de estudio de esta tesis doctoral. Es una forma de entender el DI de forma dinámica, cercana a la realidad social internacional pero sin llegar a ser la política anárquica, informal y desordenada (el realismo puro o la excepción que se convierte en regla: Schmitt).

En este aspecto las tesis europeas y americanas más tradicionales se distancian. Mientras que las primeras llegan a adolecer de un excesivo formalismo, las segundas pecan de lo contrario: la ausencia de un procedimiento de aprobación jurídico formal que otorgue a las acciones políticas la legitimidad necesaria. La UE podría diseñar su política asistencial hacia terceros países, partidos y organizaciones políticas sobre la base de criterios jurídicos (internacionales, que no europeos) y una forma pragmática de ver la realidad. Ello nos llevará a identificar el orden jurídico que se pretende: uno universal, un orden estadounidense (liberal hegemónico) o uno hemisférico sobre la base del poder existente.

Ello recuerda al debate del abogado del período de entreguerras, con la amenaza que conlleva el uso político del justificante jurídico. Cuando todo es política, nada lo es⁶²⁶:

⁶²⁶ KOSKENNIEMI, M. Vid *supra* Nota 36, Pág. 516.

“In the absence of an overarching standpoint, legal technique will reveal itself as more evidently political than ever before. But precisely at this moment it has lost the ability to articulate its politics: when everything is politics, Schmitt wrote, nothing is. Without the ability to articulate political visions and critiques, International Law becomes pragmatism all the way down, an all-encompassing internalization, symbol, and reaffirmation of power”.

Es la labor dinámica del *ius internacionalista* que participa en la formación del DI, el jurista internacional que con su labor está llamado a procurar limitar el ejercicio indiscriminado del poder por parte de los Estados en ausencia de un DI oponible a todos ellos.

RESUMEN EN INGLÉS

POLITICAL PARTICIPATION AND RELIGION: THE LIMITS TO PLURALISM AND FOREIGN ASSISTANCE. A CRITICAL APPROACH FROM LAW AND POLITICS

I. INTRODUCTION

This thesis analyzes and challenges the conceptual foundations, actual policies and design of the European Union's assistance and attitudes towards Islamist political parties in North African and Middle Eastern States. International political-party assistance is part of the democracy promotion field, a subgroup whose aim is to cooperate and assist in the development of political parties and in the necessary regulatory and institutional framework for the development of party-politics in non-democratic states.

The project, interacting within the International Law, International Relations and Political Science fields, studies and challenge the EU's principles, priorities, structural framework and strategies towards Islamist political parties in an attempt to consider the rise of such parties an opportunity for the political opening of autocratic states rather than a threat to democracy. It analyzes the framework in which political party assistance works: the absence of party-politics and the general theories behind democracy promotion, the role of outside actors and the effects of globalization, the limits of the assistance paradigm when confronted with religious parties, the conflict between the search of political pluralism and stability, and the need to revisit Europe's foreign policy strategies based on Western secularism.

This work is structured in four main chapters, with an additional introductory part and a fifth and last chapter with a conclusion and an analysis of the main challenges the EU is facing.

II. POWER AND LAW

Throughout the thesis, the relevance and role of the international lawyer in international politics and how he must conceive International Law, is constantly

put under debate. In this sense, the work discusses if Law must be understood dynamically from a social, political and economic perspective (i.e. not in abstract, but as applied in a particular context), or if in the contrary the role of the international lawyer must be that of an observer more than that of a legislator (a more formal perspective). With this discussion it continues the Schmitt – Morgenthau discussion from the pre-war period that lead to the confusion of Law into politics (a deformed concept of Law – Schmitt) and the rise of neo-realism in International Relations theory (Morgenthau).

It analyses the clash between International Public Law and International Relations arguing for a joint analysis of both fields of study; power influences Law and Law influences the exercise of power. But this interdisciplinary approach threatens the validity of the Law that is made subject to the variations and interests of politics. The abuse of power and of politics over Law leads to an instrumentalist understanding of the Law, while the defense of the Law from a more formalistic perspective makes it more distant from the international reality of the moment. In this sense, the thesis discusses the concepts of normativity and specificity (Koskeniemi, Habermas), trying to separate Law from politics even if its independence is unreachable.

The relation between power and Law was exposed by Hedley Bull in its balance of power theory and approach. For the Australian professor, the balance of power is what maintains world order, and hence if it breaks it needs to be restored. Bull puts International Law and the balance of power face to face, but understands the latter one as the instrument necessary for the efficiency of the former. The balance of power, therefore, is an end in itself because the only alternatives in the world order are a world government or a hegemonic power. Following on Bull's work, the thesis also discusses concepts developed by the New Haven School that defended the Law as long as it works politically on the basis of States acting rationally.

III. THE DEMOCRATIC NORM

Chapter 2 discusses and puts to the test the democratic norm, while analyzing internationally accepted norms that regulate internal aspects of the states, such as form of government and representation. In this regard, the thesis argues that the democratic norm – that only democratic governments can be considered

legitimate – is valid within the EU but cannot be considered worldwide nor has it been applied consistently.

And when analyzing the use of the democratic norm by the EU, the thesis explains the challenges it is facing and the contradictions that its foreign policy reports. Among others, it discusses the challenges posed by the Palestinian elections in 2006 and more recently by Tunisia, with the approval of a new Constitution in 2014.

IV. ANTIDEMOCRATIC PARTIES. FRAGILE DEMOCRACIES

Chapter 3 tries to differentiate between antidemocratic parties and anti-system parties, and takes us to one of the key pieces of this work: that European thesis over antidemocratic parties is still based on the Weimar experience. It criticizes that European views tend to assume two circumstances that are not necessary there: that there is some kind of democratic system to defend and that the defense of such system corresponds to the State.

For these purposes, this chapter studies the structure and framework involving political party aid. The debate goes on to discuss the absence of political party experience, the general theories behind the work of democratic promotion, the role of foreign and international actors, the consequences of globalism in party politics or the limits to this kind of aid. And it mainly discusses the challenges that arise when international party aid tries to direct its efforts at political parties with strong religious commitments.

This chapter discusses the concepts of democracy (substantive, procedural or functional – Rawls, Schmitt, Fox, Beutz, etc.) as well as existing international rules on political pluralism. It all takes us to analyze the concepts of antidemocratic or anti-system parties (Capoccia, Sartori), and the difficulties we face to determine if any given party is antidemocratic in a State with no democracy and without other democratic political parties.

In this regard, the analysis focus on the following five matters: (1) the difficulty to find tests that can identify antidemocratic parties; (2) traditional concepts (European) used to identify antidemocratic parties are endangered when it relates to non-democratic States; (3) electoral processes are formative; (4) the defense of multiculturalism by the West in recent years; and (5) the idea that religion has declined cannot be assumed as such. This takes us into a legal and

political debate that requires an understanding of the concept of “fragile democracies” (Issacharoff) and the challenges of transitional processes to democratic States. The different theories on transitional processes (sequencing or gradualism— Carothers, Mansfield, Pildes, etc.) have both legal and political difficulties, but need to consider that the first stages of any such process is when political pluralism is defined and determines who may enter the electoral arena. The debate follows up on the separation between religion and politics, also debating about the possibility of applying a European understanding of secularism in these other States.

And in all of the above, it needs to recognize the strength and influence of transnational forces such as globalization, Arabism and Islamism.

V. LIMITS TO INTERNATIONAL AID

Political party aid needs to recognise its limits, starting with popular sovereignty. Party aid cannot replace the willingness of a people to mobilize in favor of democracy and political pluralism; hence it must recognize that it has a secondary but essential role, as it does create incentives and provide an aid that allows States and political parties to proceed with democratization policies, while providing them with international legitimacy.

One of the difficulties to define what parties or associations in non-democratic States may receive international aid arises from the difficulty to define tests applicable in said scenarios. Prohibitions on political parties may be classified in three categories (Issacharoff): (1) prohibitions on terrorist or insurrectionary groups (parties that use the electoral process to gain influence and visibility, but that have no intention to respect democratic processes); (2) parties aligned with independent regional forces that try to break the integrity of the State, and (3) parties contrary to the principles of liberal democracy that intend to use the electoral process to gain power and dismantle the system (Weimar). A recent example is the case of Islamist parties trying to impose Islamic Law if considered contrary to the principles of democracy. A religious debate therefore, becomes necessary.

But with the rise of religious concerns and decrease of ideological matters, the same principles traditionally used to identify antidemocratic parties on the basis of ideology, cannot be applied (fascism, communism). The task is now more

complex and the new tests need to take into consideration the role of religion having replaced that of ideology. A problem is that democratic theory is generally weary of parties built on religious or ethnic premises, who it considers especially dangerous. In this sense, democratic theory tends to have four presumptions (Rosenblum): (1) that religious parties have no commitment towards democracy; (2) they are intransigent; (3) they defend the imposition of a single faith; and (4) are authoritarian in their internal rules as well as in their core beliefs and purposes.

But if religion has replaced ideology, we need to look if this issue, *per se*, is sufficient to identify a party as antidemocratic. Violence, hatred, the menace to the secular character of the State or foreign allegiance are some of the variables we may use in this regard.

Chapter four raises and studies the matters referred above and afterwards analyzes the effects of electoral processes: the matters discussed conclude that the imperative of electoral processes can be deemed as a force for integration and moderation, and may change the work of political parties, which is so needed for the successful implementation of political pluralism in these States.

The fifth and final chapter concludes and analyzes some of the challenges the EU is facing. Islamist political parties have traditionally been considered the untouchables of political party assistance, but European values, and how democracy is understood in Europe, may not be applicable across borders in conditions so different. This is the debate between secularism and the projection of a universal western legal order (Habermas). The aim must not be to impose democracy, but to aid in its pursuit. Recognizing the time constraints and opportunities is essential in framing an overall political and legal strategy towards political parties.

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCTRINA

- Abbott, K.W. y Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, Vol. 54, No. 3, págs. 421-456.
- Abbot, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A. M. and Snidal, D. (2000). The Concept of Legalization. *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Verano 2000, págs. 401-419.
- Abbot, K. W. (1999). International relations theory, international law and the regime governing atrocities in internal conflicts. *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 2, págs. 361-379.
- Addi, L. (1998). Algeria's Army, Algeria's Agony. *Foreign Affairs*, Vol 7, No. 4. Obtenido de: <http://www.foreignaffairs.com/articles/54206/lahouari-addi/algerias-army-algerias-agony>
- Albrecht, H. y Schlumberger, O. (2004). "Waiting for Godot": Regime Change Without Democratization in the Middle East. *International Political Science Review* (2004), Vol. 25, No. 4, págs. 371-392.
- Allott, P. (2004). *Eunomia. New order for a new world*. Nueva York: Oxford University Press.
- Allott, P. (2002). *The Health of Nations. Society and Law beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allot, P. (2001). The Emerging Universal Legal System. *International Law Forum du droit international (Journal of the International Law Association)*, Vol. 3, págs. 12-17.
- Anderson, K. y Hurrell, A. (2000). *Hedley Bull on international society*. Nueva York: Palgrave Publishers.
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (21-23 de Septiembre de 1995). Andorra en el ámbito jurídico europeo. *XVI Jornadas de la ARPDRIRI*.

- Angrist, M. P. (2006). *Party Building in the Modern Middle East*. Seattle: University of Washington Press.
- Antieu, C. J. (1949-1950). Legal Tests to Determine the Constitutionality of Statutes Restricting First Amendment Freedoms. *University of Detroit Law Journal*, Vol. 13 , pág. 198.
- Archer, T. y Huuhtanen, H. (Eds) (2007). Islamist Opposition Parties and the Potential for EU Engagement. *The Finnish Institute of International Affairs*.
Obtenido de: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=32177>
- Areilza Carvajal, J.M. *Poder y Derecho en la Unión Europea*. Navarra: Civitas, Thomson Reuters.
- Arenal, C. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Arenal, C. (1986). Problemas y Perspectivas de las relaciones internacionales como teoría y como ciencia. En Truyol Serra, A., Mesa, R., Mariño, P., *Pensamiento Jurídico y Sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense de Madrid.
- Arenal, C. (1979). *La teoría de las Relaciones Internacionales en España*. Madrid: International Law Association (Sección española).
- Atienza, G. (2005). La democracia musulmana como solución. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, nº102, Noviembre-Diciembre 2005, págs. 77-85.
- Azzam, M. (2006). Islamism Revisited. *International Affairs*, Vol. 82, No. 6, págs. 1119-1132.
- Bader, V. (2003). Religions and States. A new typology and a plea for non-constitutional pluralism. En *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 6 (págs. 55-91). Kluwer Academic Publishers.

- Banks, A. M. (2005). Moderating Politics in Post-Conflict States: An Examination of Bosnia-Herzegovina. *10 UCLA J. Int'l L, Vol. 10 & Foreign Affairs, Vol. 1, No. 6*, págs 1.
- Barbé, E. (2006). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Beneyto, J. (Dir.) (2005). *La Europa de los Veinticinco: desafíos políticos y económicos*. Madrid: Dykinson.
- Berman, S. (2007). How Democracies Emerge. Lessons from Europe. *Journal of Democracy, Vol. 18, No. 1, Enero 2007*, págs. 28-41.
- Berman, S. (2003). Islamism, Revolution, and Civil Society. *Perspectives on Politics, Vol. 1, No. 2, Junio 2003*, págs. 257-272.
- Bessel, R. (2002). *Germany after the First World War*. Nueva York: Oxford University Press.
- Beutz, M. (2007). Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability. *Harvard International Law Journal, Vol 44, No. 2* , Pág. 387-432.
- Blix, H. (2004). *Disarming Iraq*. Nueva York: Pantheon Books.
- Bogdandy, A. (2004). Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization and International Law. *European Journal of International Law, Vol. 15, No. 5*, págs. 885-906.
- Borgen, C. J. (2007). Whose Public, Whose Order? Imperium Region, and Normative Friction. *The Yale Journal of International Law, Vol. 32*, págs. 331-362.
- Bossuyt, J. (s.f.). *EU support for sustainable change in transition countries*. Obtenido de European Centre for Development Policy Management, ECDPM. Obtenido de: <http://eudevdays.eu/sites/default/files/EU%20SUPPORT%20FOR%20SUSTAINABLE%20CHANGE%20IN%20TRANSITION%20COUNTRIES.pdf>
- Bow, D. R. (1997-1998). The Moral Failure of the Clear and Present Danger Test. *William & Mary Bill of Rights Journal, Vol. 6, No. 3*, págs. 733-752.

- Brooks, S. G. y Wohlforth, W. C. (2008). *World Out of Balance*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Brown, M. E., Lynn-Jones, S. M. y Miller, S. E. (Eds.) (1996). *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Brown, N. J., Hamzawy, A. y Ottaway, M. (2006). Islamist Movements and the Democratic Process in the Arab World: Exploring the Grey Zones. *Carnegie Papers, No. 67*.
- Brown, N. J. (2005). The Final Draft of the Iraqui Constitution: Analysis and Commentary. *Carnegie Endowment for International Peace*. Obtenido de: <http://www.carnegieendowment.org/files/FinalDraftSept16.pdf>.
- Bull, H. (1995). *Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Burnell, P. (2006). Globalising party politics in emerging democracies. En *Burnell, P.(Ed.), Globalising Democracy. Party Politics in emerging democracies* (págs. 1-45). Nueva York: Routledge.
- Byers, M. (Ed.) (2001). *The Role of Law in International Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Byers, M. (1995-1996). Custom, Power and the Power of Rules. Customary International Law from an interdisciplinary perspective. *Michigan Journal of International Law, Vol. 17*, págs. 109-180.
- Capoccia, G. (2005). *Defending Democracy*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Carapico, S. (2002). Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World. *The Middle East Journal, Verano 2002*, págs. 379-395.
- Carothers, T. (Enero 2007). The “Sequencing” Fallacy. *Journal of Democracy, Enero 2007, Vol 18*, págs. 12-27.
- Carothers, T. (Julio 2007). Misunderstanding Gradualism. *Journal of Democracy, Vol. 18, n° 3*, págs. 18-22.

- Carothers, T. (2006). *Confronting the Weakest Link. Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, T. (2006). *Promoting the Rule of Law Abroad*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Carothers, T. y Ottaway, M. (Eds.) (2005). *Uncharted Journey*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Cassese, A. (1999). Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community. *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, págs. 23-30.
- Cembrero, I. (24 de enero de 2014). *Túnez aprueba la Constitución más avanzada del mundo árabe-musulmán*. Obtenido de EL PAÍS: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/01/24/actualidad/1390559019_492853.html.
- Chesney, R. M. (2002-2003). Civil Liberties and the Terrorism Prevention Paradigm: The Guilty by Association Critique. *Michigan Law Review*, Vol. 101, págs. 1408-1452.
- Chesterman, S. (2005). Imposed Constitutions, Imposed Constitutionalism and Ownership. *Connecticut Law Review*, Vol. 37, No.4, págs. 947-954.
- Chesterman, S. (2005). *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chibundu, M. O. (2006). Political Ideology as a religion: the idolatry of democracy. *University of Maryland Law Journal of Race Religion Gender & Class*, Vol. 6, págs. 117-158.
- Cohen, H. (2003). The American Challenge to International Law: A Tentative Framework for Debate. *Yale Journal of International Law*, Vol. 28, págs. 551-565.
- Cole, D. (2003). *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*. Nueva York: The New Press.

- Cole, D. y Dempsey, J. X. (2002). *Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the name of National Security*. Nueva York: The New Press.
- Cook, R. H. (2004). Dynamic Content: the strategic contingency of International Law. *Duke Journal of Comparative and International Law*. Vol. 14, págs. 89-123.
- Cooper, R. (2004). *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. Londres: Atlantic Books.
- Crawford, J. (1993). Democracy and International Law. *Discurso Inaugural en la Universidad de Cambridge, 5 de marzo de 1993. The British Yearbook of International Law*, Vol. 64, No.1, págs. 113-133.
- D'Aspremont, J. (2006). Legitimacy of Governments in the Age of Democracy. *NYU Journal of International Law & Politics*, Vol. 38. Obtenido de: <http://ssrn.com/abstract=1265527>
- Dahl, R. A, Shapiro, I. y Cheibub, J. A. (Eds.) (2003). *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy. The struggle to build free democracies throughout the world*. Nueva York: Times Books.
- Díez de Velasco, M. (2006). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (14ª ed.). Madrid: Tecnos.
- Downs, G. W. y Jones, M. A. (2002). Reputation, Compliance and International Law. *The Journal of Legal Studies (Univ. of Chicago)*, Vol. XXXI, Enero 2002, págs. 95-114.
- Doyle, M. (1997). *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*. Nueva York: Norton, W.W. & Company, Inc.
- Drinan, R. F. (2004). *Can God and Caesar Coexist? Balancing Religious Freedom and International Law*. New Haven & Londres: Yale University Press.

- Dupuy, P. M. (2005). Some Reflections on Contemporary International Law and the Appeal to Universal Values: A Response to Martti Koskenniemi. *European Journal of International Law*, Vol. 16, No.1, págs. 131-137.
- Dupuy, P. M. (1998). International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization. General Conclusions. *European Journal of International Law*, Vol. 9, No. 2, págs. 278-286.
- Dworkin, A. (Octubre 2014). Tunisia's Elections and the consolidation of democracy. *European Council on Foreign Relations*. Obtenido en marzo de 2015 de: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR116_TUNISIA_MEMO_AW.pdf.
- Ellis, J. J. (2005). *His Excellency. George Washington*. Nueva York: First Vintage Books.
- Emerson, M. y Youngs, R. (Eds.) (2007). *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean*. Bruselas: Centre for European Policy Studies.
- Emerson, M., Ayidin, S., Noutcheva, G., Tocci, N., Vahl, M. y Youngs, R. (Julio 2005). The Reluctant Debutante. The European Union as Promoter of Democracy in its Neighborhood. *CEPS Working Document*, No. 223.
- Escobar Hernández, C. (2003). Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos. En Escobar Hernández, C. (Coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI : los retos de Niza : actas de las Jornadas de la Asociación Española de Profesores de derecho internacional y relaciones internacionales* (págs. 25-50). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Europa y la Democracia Palestina (Marzo de 2006). En *Democracia "En Contexto"*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Falk, R. A. (1999). Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention. *The American Journal of International Law*, Vol. 93, págs. 847-857.
- Feldman, N. (2005). The Democratic fatwa: Islam and Democracy in the Realm of Constitutional Politics. *Oklahoma Law Review*, Vol. 58, No. 1, págs. 1-10.

- Feldman, N. (2004-2005). Imposed Constitutionalism. *Connecticut Law Review*, pág. 857-889.
- Feldman, N. (2003). *After Jihad: America and the Struggle for Islamic Democracy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Fidler, D. P. (2004). From Anarchy to Allotopia. *Book Review, George Washington International Law Review, Vol. 36*, págs. 495-503.
- Fitzpatrick, P. (2003). "Gods would be needed...: American Empire and the Rule of (International) Law. *Leiden Journal of International Law, Vol. 16*, págs. 429-466.
- Finnemore, M. (2000). Are legal norms distinctive? *NYU Journal of International Law & Politics, Vol. 32*, págs. 699-705.
- Fox, G. H. (2000). The Right to Political Participation Yale. En Fox, G.H y Roth, B. R., *Democratic Governance and International Law* (págs. 48-90). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, G.H. y Nolte, G. (1995). Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal, Vol. 36, No. 1* , págs. 1-70.
- Fox, G.H y Roth, B. R. (Eds.) (2000). *Democratic Governance and International Law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Franck, T. (2006-2007). Speech: one man one vote or one man one goat: reflections on democracy in the global arena. *Widener Law Review, Vol. 13*, págs. 371-374.
- Franck, T. (2006). The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium. *American Journal of International Law, Vol 100, No. 1*, págs. 88-106.
- Franck, T. (2003). What happens now? The United Nations after Iraq. *American Journal of International Law, Vol. 97, No. 3*, pág. 607-620.
- Franck, T. (2002). *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Franck, T. (1992). The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law, Vol. 86, No. 1*, págs. 46-86.

- Frowein, J. A. y Krisch, N. (2002). Chapter VII. Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. En Simma, B. et al, *The Charter of the United Nations: A Commentary (2ª ed.)* (págs. 701-763). Nueva York: Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (1993). *The End of History and the Last Man*. Londres: Penguin Books.
- Fuller, G. (2005). Islamists and Democracy. En Carothers, T. y Ottaway, M. (Eds.), *Uncharted Journey* (págs. 37-55). Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
- Fuller, G. (2003). *The Future of Political Islam*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Georgiev, D. (1993). Politics or Rule of Law: Deconstruction and Legitimacy in International Law. *European Journal of International Law, Vol. 4, No.1*, págs. 1-14.
- Gerstenberg, O. (2005). What International Law Should (Not) Become. *European Journal of International Law, Vol. 16, No.1*, págs. 125-130.
- Glennon, M. J. (2003). Why the Security Council Failed. *Foreign Affairs, Vol. 82, No.3*: <http://www.foreignaffairs.com/articles/58972/michael-j-glennon/why-the-security-council-failed>
- Goldsmith, J. L. y Posner, E. A. (2005). *The Limits of International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Goldsmith, J. L. y Posner, E. A. (2002). Moral and Legal Rhetoric in International Relations: A Rational Choice Perspective. *Journal of Legal Studies, Vol. XXXI, Enero 2002*, págs. 115-140.
- Gowa, J. (1999). *Ballots and Bullets. The elusive democratic peace*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Gros Espiell, H. (1986). En el IV Centenario de Hugo Grocio. El nacimiento del Derecho de Gentes y la idea de comunidad internacional. En Truyol Serra, A., Mesa, R., Mariño, P., *Pensamiento Jurídico y Sociedad internacional*.

Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra. Universidad Complutense de Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- Gutierrez Espada, C. y Cervell Hortal, M.J. (2007). *La “concepción amplia del principio democrático” punto de referencia de la Unión.* Obtenido de Revista Electrónica Iberoamericana – ALCUE, Vol. 1, No. 1: www.urjc.es/ceib
- Guzman, A. T. (2006). Reputation and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 34, Winter 2006, págs. 379-391.
- Habermas, J. (2006). *The Divided West.* Malden, MA, USA: Polity Press.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y Validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso (4ª ed.).* Madrid: Ed. Trotta.
- Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations. Power, Politics and Ideology.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Halliday, F. (2003). *Islam and the Myth of Confrontation.* Nueva York: I.B. Tauris.
- Hart, H. L. A. (1997). *The Concept of Law (2ª ed.).* Oxford: Oxford University Press.
- Hathaway, O. A. (2007). The Continuing influence of the New Haven School. *Yale Journal of International Law*, Vol. 32, Verano 2007, págs. 553-558.
- Hathaway, O. A. (2005). Between Power and Principle: An Integrated Theory of International Law. *University of Chicago Law Review*, Vol. 71, págs. 469-536.
- Hjorth, R. (2007). Hedley Bull’s paradox of the balance of power: a philosophical inquiry. *Review of International Studies*, Vol. 33, págs. 597-613.
- Holden, P. (2005). Hybrids on the Rim? The European Union’s Mediterranean Aid Policy. *Democratization*, Vol. 12, No. 4, Agosto 2005, págs. 461-480.

- Hollis, M. y Smith, S. (2003). *Explaining and Understanding International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hollis, M. (2002). *The philosophy of Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, D. L. (1981). *A Democratic South Africa?* . Berkeley: University of California Press.
- Hrair Dekmejian, R. (1978). Consociational Democracy in Crisis: The Case of Lebanon. *Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2, Enero 1978, págs. 251-265.
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2, págs. 12-34.
- Ignatieff, M. (2003). *Empire Lite*. Toronto: Penguin.
- Ignatieff, M. (2001). Human Rights as Politics. En Gutman, A. (Ed.). *Human Rights as Politics and Idolatry* (Págs. 3-100). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ignatieff, M. The Religious Specter Haunting Revolution. *The New York Review of Books*, vol. LXII, Núm 10, Junio 2015, págs. 66-68.
- Issacharoff, S. (abril 2007). Fragile Democracies. *Harvard Law Review*, Vol. 120, No. 6, págs. 1405-1467.
- Issacharoff, S. (2004). Constitutionalizing Democracy in Fractured Societies. *Texas Law Review*, Vol. 82, págs. 1-32.
- Joyner, C. C. (2006). International Law Is, as International Relations Theory Does? *American Journal of International Law*, Vol. 100, Enero 2006, págs. 248-259.
- Jung, D. (Ed.) (2006). *Democratization and Development; New Political Strategies for the Middle East*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Kang, M. S. (2005). The Hydraulics and Politics of Party Regulation. *Iowa Law Review*, Vol. 91, págs. 131-189.
- Kant, I. (2002). *Sobre la Paz Perpetua*. Madrid: Filosofía. Alianza Editorial.

- Karatnycky, A. (2002). The 2001 Freedom House Survey: Muslim Countries and the Democracy Gap. *Journal of Democracy*, Enero 2002, Vol. 13, No.1, págs. 99-112.
- Kelsen, H. (2003). *La paz por medio del Derecho*. Madrid: Trotta.
- Kennedy, D. (2005). Speaking Law to Power: International Law and Foreign Policy. Closing Remarks. *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 23, No. 1, págs. 173-182.
- Keohane, R. O. (2004). *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (2002). Rational choice theory and International Law: insights and limitations. *Journal of legal studies*, Vol. XXXI, 2002, págs. 307-319.
- Keohane, R. O. (1997). International Relations and International Law: Two Optics. *Harvard International Law Journal*, Vol. 38, págs. 487-502.
- Keohane, R.O. y Milner, H.V. (Eds.) (1996). *Internationalization and domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kerrou, M. (2011). Túnez: revolución y transición político o el conflicto de las tres legitimidades. *Quaderns de la Mediterrània* 16 , págs. 282-290.
- Kershaw, I. (1990). *Weimar: Why did the German democracy fail?* . Londres: Weidenfeld Paperbacks.
- Khan, A. (2003). *A Theory of Universal Democracy*. Países Bajos: Kluwer Law International.
- Koskeniemi, M. (2005). *From apology to utopia. The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskeniemi, M. (2005). International Law in Europe: Between Tradition and Renewal. *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 1., págs. 113-124.
- Koskeniemi, M. (2004). Perceptions of Justice: Walls and Bridges Between Europe and the United Status. *Max Planck Institute, Zaörv* 64, págs. 305-314.

- Koskenniemi, M. (2001). *The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870 – 1960*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskenniemi, M. (2000). Whose Intolerance, which democracy? En Fox, G. H. y Roth, B.R. (Eds.), *Democratic Governance and International Law* (pág. 436-440). Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskenniemi, M. y Letho, M. (1996). The Privilege of Universality. International Law, Economic Ideology and Seabed Resources. *Nordic Journal of International Law*, Vol. 65, No.3, págs. 533-555.
- Koskenniemi, M. (1990). The Politics of International Law. *European Journal of International Law*, Vol. 1, No.1, págs. 4-32.
- Krasner, S. D. (2000). International Law and International Relations: together, apart, together? *Chicago Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1, Article 10, págs. 93-99.
- Kumar, K. (2005). Reflections on International Political Party Assistance. *Democratization*, Vol. 12, n° 4, Agosto 2005, págs. 505-507.
- Lasswell, H. D. y McDougal, M. S. . (1992). *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy*. New Haven: New Haven Press.
- Levitt, M. (2006). Hamas: Politics, Charity, and Terrorism in the Service of Jihad. *Yale University Press y Washington Institute for Near East Policy*.
- Levitt, M. (2003). Stemming the Flow of Terrorist Financing: Practical and Conceptual Challenges. *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 27. Obtenido de: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/stemming-the-flow-of-terrorist-financing-practical-and-conceptual-challenge>
- Lewis, B. (2002). *What went wrong? The Clash between Islam and Modernity in the Middle East*. Nueva York: Perennial, HaperCollins.
- Lilla, M. (2007). *The Stillborn God. Religion, Politics and the Modern West*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Little, R. (2007). *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Malki, R. (2006). Beyond Hamas and Fatah. *Journal of Democracy*, Julio 2006, Volumen 17, No.3, págs. 131-137.
- Mansfield, A. (2003). Ethnic but Equal: The Quest for a New Democratic Order in Bosnia and Herzegovina. *Columbia Law Review*, Vol. 103, No. 8, págs. 2052-2093.
- Mansfield, E. D. y Snyder, J. (2007). *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, Massachussets: MIT Press.
- Mansfield, E.D. y Snyder, J. (2007). The Sequencing “Fallacy”. *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, Julio 2007, págs. 5-9.
- Margulies, P. (2002). Uncertain Arrivals: Immigration, Terror, and Democracy after September. *Utah Law Review*, Vol. 11, págs. 481-506.
- Marina, J. (2008). *La pasión del poder. Teoría y práctica de la dominación*. Barcelona: Anagrama.
- Marks, S. (2000). *The riddle of all Constitutions. International Law, Democracy and the Critique of Ideology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Marks, S. (1997). The “Emerging Norm”: Conceptualizing “Democratic Governance”. *European American Society of International Law Proceedings*, Vol. 91, Abril 9-12, págs. 372-376.
- Marks, S. (1997). The End of History? Reflections on Some International Legal Theses. *European Journal of International Law*, Vol. 8, No. 3, págs. 449-477.
- Martínez Fuentes, G. (6 de febrero de 2014). *Túnez: nueva Constitución y la democracia posible*. Obtenido de Real Instituto El Cano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari7-2014-martinez-tunez-nueva-constitucion-democracia-posible#.VQxJ6PmG_7E

- McDougal, M. S., Reisman, W. M. y Willard, A. R. (1987-1988). The World Community: A Planetary Social Process. *University of California, Davis Law Review*, Vol. 21, págs. 807-836.
- McGarry, J., O’Leary, B. y Simeon, R. (2008). Integration of Accommodation? The Enduring Debate in Conflict-Regulation. En Choudhry, S. *Constitutionalism in Divided Societies* (págs. 41-88). Oxford: Oxford University Press.
- Menicoff, D. (2006). Middle East Dilemmas. En Carothers, T., *Promoting the Rule of Law Abroad* (págs. 251-274). Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Mikkilineni, T. (2009). The Regulation of Political Parties in Post-Conflict Societies. *IIJ Emerging Scholars Paper 13 (A Sub series of IIJ Working Papers)*.
- Mill, J.S. (1985). *On Liberty*. Londres: Penguin Classics.
- Moore, P. W. y Salloukh, B.F. (2007). Struggles under authoritarianism: regimes, status and professional associations in the Arab World. *International Journal Middle East Studies*, Vol. 39, págs. 53-76.
- Morgenthau, H. J. (1993). *Politics Among Nations. The struggle for Power and Peace*. Boston y Nueva York: McGraw Hill.
- Morgenthau, H. J. (1990). *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Tecnos.
- Morgenthau, H. J. (1940). Positivism, Functionalism, and International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 34, No. 2, págs. 260-284.
- Nasr, V. (2009). *Forces of Fortune. The Rise of the New Muslim Middle Class and What It Will Mean for Our World*. Nueva York: Free Press.
- Nasr, V. (2005). The rise of “Muslim Democracy”. *Journal of Democracy*, Abril, 2005, Vol. 6, No. 2, págs. 13-27.
- Nathanson, N. L. (1950). The Communist Trial and the Clear-and-present-Danger Test. *Harvard Law Review*, Vol. 63, No. 7, págs. 1167-1175.

- Nayak, M. V. (2005). International Law as a Tool of Power Politics. *International Studies Review*, Vol. 7, No. 3, págs. 469-471.
- Norris, P. (2002). Ballots Not Bullets: Testing Consociational Theories of Ethnic Conflict, Electoral Systems, and Democratization. En Reynolds, A. *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (págs. 206-247). Oxford: Oxford University Press.
- Ortega Klein, A. (2005). Islam, Democracia y Laicidad. En *La Europa de los Veinticinco: desafíos políticos y económicos* (págs. 209-212). Madrid: Dykinson.
- Ottaway, M., Brown, N. J., Hamzaqy, A., Sadjadpour, K., y Salem, P. (2008). *The New Middle East*. Washington, DC, USA: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ottaway, M. (2005). The Missing Constituency for Democratic Reform. En Carothers, T. y Ottaway, M. (Eds.), *Uncharted Journey* (pág. 151-170). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pahuja, S. (2004). Review Essay, Power and the Rule of Law in the Global Context, *Melbourne University Law Review*, Vol. 28, págs. 232-252.
- Partsch, K. (1981). Freedom of Conscience and Expression, Political Freedoms. En Henkin, L. (Ed.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights* (pág. 228). Nueva York: Columbia University Press.
- Pérez González, M. (2006). La Subjetividad Internacional. En Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público (15ª ed.)* (pág. 245). Madrid: Tecnos.
- Pildes, R. (2008). Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective. En Choudhry, S. (Ed.), *Constitutionalism in Divided Societies* (págs. 173-201). Oxford : Oxford University Press.
- Pildes, R. (2003-2004). Conflicts between American and European Views of Law: The Dark Side of Legalism. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 44, págs. 145-168.

- Poch, A. y Caviedes, G. (1943). Comunidad internacional y sociedad internacional. *Revista de Estudios Políticos*, Vol. VI, No. 12, págs. 341-400.
- Podhoretz, N. (2007). *World War IV*. Nueva York: Doubleday.
- Popper, K. (2002). *Búsqueda sin término. Una autobiografía intelectual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Przeworski, A. (2003). Why Do Political Parties Obey Results of Elections. En Maravall, J. y Przeworski, A. (Eds.), *Democracy and the Rule of Law* (págs. 114-144). Cambridge: Cambridge University Press.
- Puddington, A. (s.f.). Freedom in Retreat: Is the Tide Turning? Findings of Freedom in the World 2008. *Freedom House*. <http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Puddington-FreedomIntro.pdf>
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Reilly, B. (2006). Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies. *Democratization*, Vol. 13, No. 5, Diciembre de 2006, págs. 811-827.
- Reisman, W. M., Wiessner, S. y Willard, A. R. (2007). The New Haven School: A Brief Introduction. *Yale Journal of International Law*, Vol. 32, págs. 575-582.
- Remiro Brotóns, A. (2002). Soberanía del Estado, libre determinación de los pueblos y principio democrático. En Mariño Menéndez, F. M. (Coord.) *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa* (págs. 545-567). Madrid: Trotta.
- Remiro Brotóns, A. (2001). Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada. *Cursos Euromediterráneos de Derecho internacional*, Vol. 5, págs. 45-381.
- Remiro Brotóns, A. et al (1997). *Derecho Internacional*. Madrid: McGraw Hill.

- Rodendeck, M. (2008). The Arab Spring, and After. *New York Review of Books*, Vol. LV, No. 8, Mayo 2008.
- Roldán Barbero, J. (2005). La política exterior de la Unión Europea a la luz de su tratado constitucional. *Revista de Ciencias Sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Año III, No. 7*. Obtenido en: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-iii---numero-7---mayo-2005/ensayos/la-politica-exterior-de-la-union-europea-a-la-luz-de-su-tratado-constitucional>
- Roldán Barbero, J. (1993). Democracia y Derecho Europeo. *Revista de Instituciones Europeas*, No. 20, Enero/Abril 1993, págs. 101-137.
- Rosenblum, N. L. (2007). Banning Parties: Religious and ethnic partisanship in multicultural democracies. *Law & Ethics Human Rights*, Vol. 1, No. 1, págs. 17-75.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Schachter, O. (1999). The Role of Power in International Law. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 93, págs. 200-205.
- Scheffler, T. (2006). “Who’s Afraid of Transnationalism? Arabism, Islamism and the Prospects of Democratization in the Arab East”. En Jung, D., *Democratization and Development; New Political Strategies for the Middle East* (págs. 61-81). Nueva York: Palgrave McMillan.
- Schlumberger, O. (2006). Dancing with Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Contexts. En Jung, D., *Democratization and Development; New Political Strategies for the Middle East* (págs. 33-60). Nueva York: Palgrave McMillan.
- Schmitt, C. (2004). *Legality and Legitimacy*. Durham and Londres: Duke University Press.
- Schmitt, C. (2003). *The Nomos of the Earth. In the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Nueva York: Telos Press.

- Schumpeter, J. (1952). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Ediciones Aguilar. Obtenido de: http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/Schumpeter,_Joseph_Capitalismo,_socialismo_y_democracia%28cap._19-23%29_.pdf.
- Shapiro, I. (2003). The State of Democracy Theory. En Dahl, R.A., Shapiro, I. y Cheibub, J. A. (Eds.), *The Democracy Sourcebook* (pág. 153-156). Cambridge, Massachussets, USA: MIT Press.
- Shikahi, K. (2004). The Future of Palestine. *Foreign Affairs*, Vol. 83.
- Simmons, B. (2001). International Law and International Relations: Scholarship at the intersection of principles and politics. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 95, págs. 271-279.
- Slaughter, A. (2007). *The Idea that is America*. Cambridge, Massachusetts: Basic Books.
- Slaughter, A.M. y Burke-White, W. (2006). The Future of International Law is Domestic (or, the European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Vol. 47, Págs. 328 - 352.
- Slaughter, A. (2004). *A new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Slaughter, A. M., Tulumello, A. S. y Wood, S. (1998). International Law and International Relations Theory: a new generation of interdisciplinary scholarship. *American Journal of International Law*, Vol. 92, No. 3, págs. 367-397.
- Slaughter, A.M., Tulumello, A. S. y Wood, S. (1993). International law and international relations theory: a dual agenda. *American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 2, págs. 367-397.
- Smith, K. (2014). *European Union Foreign Policy in a changing world (3ª ed.)*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Springborg, R. (2007). Political Islam and Europe Views from the Arab Mediterranean States and Turkey. En Emerson, M. y Youngs, R., *Political*

Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean (págs. 160-184). Bruselas: Centre for European Policy Studies.

- Sriram, C. L. (2006). International Law, International Relations theory and post-atrocity justice: towards a genuine dialogue”. *International Affairs*, Vol. 82, No. 3, págs. 467-478.
- Steinberg, R. H. y Zasloff, J. M. (2006). Power and International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 100, págs. 64-87.
- Stern, B. (2001). How to Regulate Globalization? En Byers, M., *The Role of Law in International Politics* (págs. 247-268). Nueva York: Oxford University Press.
- Sutton, P. y Vertigans, S. (2005). *Resurgent Islam: A Sociological Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Swaine, L. (2003). Institutions of Conscience: politics and principle in a world of religious pluralism. *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 6, 2003, págs. 93-118.
- Taft IV, W. H. y Buchwald, T. F. (2003). Preemption, Iraq and International Law. *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3, págs. 557-563.
- Talmon, S. (2005). Responsibility of International Organizations: Does the European Community require special treatment? En Ragazzi, M. (Ed.), *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (págs. 405-421). Leiden: Martines Nijhoff Publishers.
- Tanzi, A. (2006). Remarks in Contemporary International Law. *La Comunità Internazionale Fasc*, 2/2006, págs. 289-309.
- Tocci, N. (2007). The Impact of Western Policies towards Hamas and Hezbollah: What Went Wrong? En Emerson, M. y Youngs, R., *Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean* (págs. 140-159). Bruselas: Centre for European Policy Studies.

- Tucídides. Oración Funeral de Pericles. En Grant (1992), M., *Readings in the Classical Historians*. Nueva York: Charles Scribners & Sons.
- Vallespín, F. Habermas en doce mil palabras. *Claves de Razón Práctica*, nº 114, Julio / Agosto 2001, págs. 53-63.
- Vallespín, F. Poder, legitimidad y Estado. En Menéndez Alzamora, M. (Ed), *Sobre el poder* (págs. 31 – 47). Madrid. Ed. Tecnos.
- Van Wersch, J. y de Zeeuw, J. (2005). *Mapping European Democracy Assistance. Tracing the Activities and Financial Flows of Political Foundations*. Netherlands: Working Paper 36. Netherlands Institute of International Relations, Conflict Research Unit.
- Walt, S. M. (2009). Alliances: Balancing and Bandwagoning. En Art, R. J. y Jervis, R. (Eds.), *International Politics. Enduring Concepts and Contemporary Issues* (págs. 96-103). Nueva York y San Francisco: Pearson Longman.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State and War. A theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Walzer, M. (2007). *Thinking Politically, Essays in Political Theory*. Nueva York: Yale University Press.
- WALZER, M (2015). *The Paradox of Liberation*. New Haven & London: Yale University Press.
- Weart, S. (1998). *Never At War: Why Democracies Will Not Fight one Another*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica (FCE), reimpresión para España 2002*. México: Johannes Winckelmann.
- Wedgwood, R. (2005). The ICJ Advisory Opinion on the Israeli Security Fence and the Limits of Self-Defense. *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 1, Págs. 52-61.

- Weitz, E. (2009). *La Alemania de Weimar. Presagio y tragedia*. Madrid: Turner Publicaciones.
- Wheatley, S. (2005). *Democracy, Minorities and International Law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wheatley, S. (Junio 2003). Deliberative democracy and minorities. *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 3, págs. 507-527.
- Wheatley, S. (2002). Democracy in International Law: A European Perspective. *International and Comparative Law Quarterly*, No. 51 , págs. 225-247.
- Wickham, G. (2006). Foucault, Law, and Power: A Reassessment. *Journal of Law and Society*, Vol. 33, No. 4, Diciembre 2006, págs. 596-614.
- Witney, N., Leonard, M., Godement, F., Levy, D., Liik, K. y Tcherneva, V. (Octubre 2014). Rebooting EU Foreign policy. *European Council on Foreign Relations*. Obtenido en marzo de 2015 de: http://www.ecfr.eu/publications/summary/rebooting_eu_foreign_policy319.
- Wolfrum, R. (2004). American-European Dialogue: Different Perceptions of International Law – Introduction. *Max Planck Institut, Zaörv* 64, págs. 255-262.
- Wright, R. (2008). *Dreams and Shadows. The Future of the Middle East*. Nueva York: Penguin Press.
- Yilmaz, H. (2002). External-Internal Linkages in Democratization: Developing an Open Model of Democratic Change. *Democratization*, Vol. 9, No. 2, verano 2002, págs. 67-84.
- Youngs, R. y Brudzinska, K. . (Mayo 2012). *The European Endowment for Democracy: will it fly*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Policy Brief, No. 128.
- Youngs, R. (Octubre 2011). *The EU and the Arab spring: from munificence to geo-strategy*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Policy Brief, No. 100.

- Youngs, R. (Marzo de 2006). *Democracia y seguridad en Oriente Medio*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Zachary, L. (1 de Agosto de 2014). *Hamas*. Obtenido de Council on Foreign Relations: <http://www.cfr.org/israel/hamas/p8968>
- Zeeuw, J. y van de Goor, L. (2006). Conclusion. En Zeeuw, J. y van de Goor, L., *Promoting Democracy in Postconflict societies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

II. OTROS DOCUMENTOS Y FUENTES CONSULTADAS

- Carta de las Naciones Unidas. Obtenida de:
<http://www.un.org/es/documents/charter/>
- Comentario general aprobado por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 de 27 de septiembre de 1993). Obtenido de Office of the High Commissioner for Human Rights:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.4&Lang=en
- Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 15 de octubre de 2003. COM (2003) 606. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en que está basada la Unión*. Comunicación remitida al Consejo y al Parlamento Europeo.
- Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2001. COM (2001) 252 - final. Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países.
- Consejo Europeo de Copenhague. 21 y 22 de junio de 1993. Boletín CE, n. 6 1993. Obtenido de:
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf#search=%22Consejo%20Europeo%20de%20Copenhague%20de%201993%20%22
- *Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions*. Obtenido de European Union External Action:
http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm
- Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados:
http://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1980-11884
- *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Obtenido de Council of Europe:
http://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

- Corte Internacional de Justicia en el caso de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua, 1986. Obtenido de: <http://www.icj-cij.org/docket/files/74/9663.pdf>
- *Council conclusions on EU support for sustainable change in transition countries*. 3218th Foreign Affairs Council meeting Brussels (31 de enero de 2013). Obtenido de European Council: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135130.pdf
- *Council conclusions on Tunisia*. Foreign Affairs Council meeting Brussels (19 de enero de 2015). Obtenido de European Council: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/01/fac-150119-council-conclusions-on-tunisia/>
- *Council of Europe*: <http://www.coe.int/es/web/portal/home>
- *Council of Europe – Secretary General – Speeches*. Obtenido de: <http://www.coe.int/en/web/24200/speeches>
- Declaración de los Doce sobre Yugoslavia (Reunión Ministerial Extraordinaria CPE, Bruselas, 16-12-1991).
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx>
- *Enter Hamas: The Challenges of Political Integration, Middle East Report N°49*. (18 de enero de 2006). Obtenido de International Crisis Group: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/049-enter-hamas-the-challenges-of-political-integration.aspx>
- *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Obtenido de: <http://www.icj-cij.org/homepage/sp/icjstatute.php>
- *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2013*. Council of the European Union, Brussels, 23 Junio 2014. Obtenido de: http://eeas.europa.eu/human_rights/docs/2013_hr_report_en.pdf

- EU Assistance to the Palestinians:
http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/index_en.htm
- European Endowment for Democracy:
<https://www.democracyendowment.eu/>
- Ferrero-Waldner, B. (26 de abril de 2006). *Suspension of aid to the Palestinian Authority government*. Discurso en el Parlamento Europeo. Obtenido de European Commission - Press Release Database:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-260_en.htm?locale=en
- *Freedom in the world 2015* - Obtenido de Freedom House:
www.freedomhouse.org.
- *Freedom in the world 2014 - Syria*. Obtenido de Freedom House:
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/syria>
- *Freedom in the world 2014 – Tunisia*. Obtenido de Freedom House:
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/tunisia>
- *Foreign Terrorist Organizations*. Obtenido de U.S. Department of State:
<http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>
- *Global Democracy Ranking 2014*. Obtenido de:
http://democracyranking.org/wordpress/ranking/2014/data/Scores_of_the_Democracy_Ranking_2014_a4.pdf
- *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 41st plenary session, 10 - 11 December 1999. Obtenido de:
www.venice.coe.int
- *Initiatives to strengthen good governance, capacity building and citizen's democratic participation at local level*. European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe, Strasbourg, 12 December 2013. Obtenido de:
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDLR/default_en.asp
- Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966.

(«BOE» núm. 103, de 30 de abril de 1977, páginas 9337 a 9343 30 de abril de 1977). Obtenido de: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733

- Islamic Declaration of Human Rights de 1981. Obtenida de: <http://www.alhewar.com/ISLAMDECL.html>
- *La constitución iraquí de 2005 (traducción al castellano)*. Obtenido de Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos: https://www.uam.es/otroscentros/TEIM/Revista/reim3/Constitucion_Iraqui_2005.htm
- *Marco General del Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, 14 de diciembre de 1995, 35 I.L.M. 75*. Obtenido de: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement\(esp\).pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement(esp).pdf)
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (versión en español)*. Obtenido de BOE: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (versión en inglés)*. Obtenido de Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR): <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Comentario General n° 25. CCPR/c/21/Rev.1/Add.7*. Obtenido de CCPR: http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/CCPR.C.21.Rev1.Add7_%28GC25%29_Es.pdf
- *Palestine* (mayo de 2013). Obtenido de European Neighbourhood Policy and Enlargement: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index_en.htm
- *Palestinian Authority-Administered Territories*. Obtenido de Freedom House Survey: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/palestinian-authority-administered-territories#.VQxXP_mG_7F

- *Partial Decision U 5/98 III de 1º de julio 2000*. Obtenida de Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina (CCBH): <http://www.ccbh.ba/eng/odluke/>
- *Presidential election in Tunisia: an exemplary poll*. Council of Europe Parliamentary Assembly (22 de diciembre de 2014). Obtenido de PACE: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-en.asp?newsid=5366&lang=2>
- *Quartet Statement* (30 de enero de 2006). Obtenido de Prospect for Peace: http://www.prospectsforpeace.com/Resources/Statements/Quartet_Statement_PA_Elections.pdf.pdf
- *Regional Trends – Middle East and North Africa: Tunisia a bright spot in troubled region*. Obtenido de Freedom House: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/regional-trends>
- Resolución 2265 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970. Obtenida de: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION).
- Sentencia de 13 de febrero de 2003 de Refah Partisi (The Welfare Party) et al vs. Turquía. Obtenida de: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60936>
- Sentencia de Estrasburgo de 30 de enero de 1998, del Partido Comunista Unido de Turquía y otros vs Turquía, (133/1996/752/951). Obtenida de: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/1998/1.html>
- *Statute of the Council of Europe*. Obtenido de <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>
- *The Constitution of the Republic of Tunisia, promulgated on January 27 2014-* Obtenido de Council of Europe, Venice Commission: <http://www.venice.coe.int/files/Constitution%20TUN%20-%2027012014.pdf>
- *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Obtenido de Office of the High Representative: http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

- The Muslim Brotherhood's Official English web site:
<http://www.ikhwanweb.com/>
- *The Role of EU Delegations in EU Human Rights Policy*. Directorate General for External Policies of the Union, Julio 2013. Obtenido de:
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXP_O-DROI_ET\(2013\)433721_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433721/EXP_O-DROI_ET(2013)433721_EN.pdf)
- *The World Factbook*. Obtenido de Central Intelligence Agency:
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Tratados Consolidados de la Unión Europea. Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, Marzo 2010. Obtenido de
http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012/consolidated_versions_of_the_treaty_on_european_union_2012_es.pdf

III. DOCTRINA ADICIONAL CONSULTADA⁶²⁷

- Angrist, M. P. (Ed.) (2010). *Politics & Society in the Contemporary Middle East*. Londres: Lyenne Rienner Publishers.
- Archibugi, D. (2008). *The Global Commonwealth of Citizens*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, D. A. (Ed.) (1993). *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*. Nueva York: Columbia University Press.
- Burnell, P. (Ed.) (2007). *Evaluating Democracy Support. Methods and Experiences*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Swedish International Development Cooperation Agency.
- Campbell, D. F. J. (2008). *The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*. Vienna: Democracy Ranking.
- Carothers, T. (2006). The Backlash Against Democracy Promotion. *Foreign Affairs*, Vol. 85, págs. 55-68.
- Carothers, T. (2006). Two (or Five, or Ten) Heads are Better than One: The Need for an Integrated Effort to International Election Monitoring. *Vanderville Journal of Transnational Law*, Vol. 39, págs. 1373-1400.
- Carothers, T. (1992). Empirical Perspectives on the Emerging Norm of Democracy in International Law. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, Vol. 86, Abril 1992, págs. 261-267.
- Chesterman, S. (2004-2005). The United Nations and The Law of War: Power and Sensibility in International Law. *Fordham International Law Journal*, Vol. 28, No. 3, págs. 531-541.
- Chesterman, S., Ignatieff, M. y Thakur, R. (Eds.) (2005) *Making states work: State failure and the crisis of governance*. Nueva York: United Nations University Press.

⁶²⁷ Consultada pero no directamente citada en el texto de la tesis.

- Choudry, S. (2005). Old Imperial Dilemmas and the New Nation-Building: Constitutive Constitutional Politics in Multinational Polities. *Connecticut Law Review*, Vol. 37, págs. 933-945.
- Diamond, L. y Plattner, M. (Eds) (2014). *Democratization and Authoritarianism in the Arab World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Esposito, J. L. y Mogahed, D. (2007). *Who Speaks for Islam? What a Billion Muslims really think*. Nueva York: Gallup Press.
- Esposito, J. L. y Tamimi, A. (Eds.) (2002). *Islam and Secularism in the Middle East*. Londres: Hurst & Company.
- Fassbender, B. (1992). International Law and International Relations Theory: building bridges. *American Society of International Law Proceedings*, Vol. 86, Abril 1992, págs. 176-185.
- Fastenrath, U. (1993). Relative Normativity in International Law. *European Journal of International Law*, Vol.4, No.1, págs. 305-340.
- Feldman, N. y Martinez, R. (2006-2007). The International migration of constitutional norms in the New World Order. Constitutional Politics and Text in the New Iraq: an experiment in Islamic democracy. *Fordham Law Review*, Vol. 75, No. 2, págs. 883-920.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Otoño, 1998, págs. 887-917.
- Fitzpatrick, P. (2007). "What Are the Gods to Us Now?" Secular Theology and the Modernity of the Law. *Theoretical Inquiries Law*, Vol. 8, págs. 161-190.
- Ginsburg, T. (2005-2006). Locking in Democracy: constitutions, commitment, and International Law. *NYU Journal of International Law & Politics*, Vol. 38, No. 4, Verano 2006, págs. 707-760.
- Guzman, A. T. (2006). The Promise of International Law. *Virginia Law Review*, Vol. 92, págs. 563-564.

- Habermas, J. (2003). Intolerance and Discrimination. *International Journal of Constitutional Law*, Vol.3, Enero 2003, págs. 2-12.
- Habermas, J. (1999). *The inclusion of the other. Studies in Political Theory*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Kapstein, E. B. y Converse, N. (2008). *The Fate of Young Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kelsen, H. (2006). *De la Esencia y Valor de la Democracia*. Oviedo: KRK Ediciones.
- Keohane, R. O. (1986). *Neorealism and its critics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Krisch, N. (2010). *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Krisch, N. (2005). International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order. *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 3, págs. 369-408.
- Ku, C., Diehl, P. F., Simmons, B. A., Dallmeyer, D. G., Jacobson, H. K. (2001). Exploring International Law: Opportunities and Challenges for Political Science Research. A Roundtable. *International Studies Review*, Vol. 3, No. 1, Primavera 2001, págs. 3-23.
- Kumm, M. (2004). The Legitimacy of International Law: A Constitutionalist Framework of Analysis. *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5, págs. 907-931.
- Leiken, R. S. y Brooke, S. The Moderate Muslim Brotherhood. *Foreign Affairs*, Vol. 86, págs.107-121.
- Lekha Sriram, C. (2006). International Law, International Relations theory and post-atrocity justice: towards a genuine dialogue. *International Affairs*, Vol. 82, No. 3, págs. 467-478.
- Lusk, L. B. (1956-1957). The Present Status of the "Clear and Present Danger Test"- A Brief History and Some Observations. *45 Ky. L.J. (Kentucky Law Journal)*, Vol. 45) 577, pág. 577.

- Lynch, M. (2014). *The Arab Uprisings Explained. New contentious politics in the Middle East*. Nueva York: Columbia University Press.
- Marks, S. (1998-1999). Guarding the Gates with Two Faces: International Law and Political Reconstruction. *Journal of Global Legal Studies*, Vol. 6, págs. 457-495.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coord.) (2010). *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*. XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales – AEPDIRI – celebrados en La Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009. Madrid: Iustel.
- McGoldrick, D. (2005). Multiculturalism and its discontents. *Human Rights Law Review*, Vol. 5, págs. 27-56.
- Nagan, W. P. y Hammer, C. (2004). The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 43, págs. 141-187.
- Nagel, T. (2010). *Secular Philosophy and the Religious Temperament*. Oxford: Oxford University Press.
- Owens, P. (2007). *Between War and Politics. International Relations and the Thought of Hannah Arendt*. Oxford: Oxford University Press.
- Pace, M. (Ed.) (2011). *Europe, the USA and Political Islam. Strategies for Engagement*. Hampshire, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Pahuja, S. (2005). The Postcoloniality of International Law. *Harvard International Law Journal*, Vol. 46, págs. 459-469.
- Posner, E. A. (2006). International Law: A Welfarist Approach. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 73, No. 2, Primavera 2006, págs. 487-544.
- Putnam, H. y Habermas, J. (2008). *Normas y Valores*. Madrid: Trotta.
- Rahim, A. H. (2005). *The New Iraq. The Sistani Factor*. *Journal of Democracy*, Vol. 16., No. 3, Julio 2005, págs. 50-53.

- Rosenblum, N. (2003). Religious Parties, Religious Political Identity, and the Cold Shoulder of Liberal Democratic Thought. *Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 6., págs. 23-53.
- Sajo, A. (Ed.) (2004). *Militant Democracy*. Utrecht, Países Bajos: Eleven International Publishing.
- Shapiro, I. (2011). *The Real World of Democratic Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Simpson, G. (2000). The Situation on the International Legal Theory Front: the Power of Rules and the Rule of Power. *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, págs. 439-464.
- Tomalin, E. (Ed.)(2015) *The Routledge Handbook of Religions and Global Development*. Londres: Routledge.
- Vriese, H. D. y Gabor, G. (2009). *Rethinking Secularization. Philosophy and the Prophecy of a Secular Age*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Youngs, R. (2014). *The Uncertain Legacy of Crisis. European Foreign Policy Faces the Future*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.